

# Derecho a la igualdad y a la no discriminación

*Las poderosas plumarias son para  
curar. Una para curar a las  
mujeres y otra para los hombres.*



# Igualdad y no discriminación: discurso versus realidad

Myrian González Vera y Ofelia Martínez  
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

*El Estado paraguayo cuenta con un marco legal que garantiza los derechos humanos y una institucionalidad de género que se plasma en un plan orientador para el diseño y elaboración de políticas que apunten a la igualdad y la no discriminación de las mujeres. Pero para ello hace falta que se acorte la brecha que existe entre el discurso político y la implementación real de estas políticas. Porque con el gobierno actual, del dicho al hecho... hay un largo trecho. Y a su paso, las contradicciones entre discurso y práctica son obstáculos difíciles de vencer.*

## MARCO LEGAL VIGENTE

Una mirada retrospectiva al Estado acerca del cumplimiento de los derechos humanos en Paraguay muestra los avances que se han tenido desde la Constitución Nacional vigente desde 1992, que garantiza la igualdad y la no discriminación de todos los habitantes del Paraguay. En general, las leyes aprobadas a partir de ella se enmarcan en estos postulados, y aunque todavía quedan caminos por recorrer, se puede afirmar que en el campo legislativo, mujeres y hombres gozan de los mismos derechos y obligaciones.

En estos quince años de vida democrática se han aprobado importantes normas jurídicas que incorporan la perspectiva de género y la igualdad entre hombres y mujeres. Se ha modificado el Código Civil (Ley N° 1/92) que, por ejemplo, garantiza la igualdad de derechos y obligaciones entre marido y mujer en el matrimonio y en el concubinato o unión de hecho, e iguala a hijas e hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio. En 1995 se introdujo modificaciones al Código Laboral de 1993 para establecer la igualdad y no discriminación de las mujeres en el trabajo (Ley N° 496). En el Código Electoral modificado

en 1996 se adopta una medida de acción positiva que garantiza la participación femenina en listas de candidaturas para cargos electivos (Ley N° 836), y en 1997 el Código Penal, que sustituye al que regía desde 1914, incluye como delitos actos graves como el acoso sexual y la violencia doméstica, aunque no modifica la penalización del aborto provocado. En el año 2001 se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1.680) que establece la protección integral de niños y niñas.

Otras leyes que benefician a las mujeres son la Ley N° 1.600/00 Contra la violencia doméstica, el Estatuto Agrario (Ley N° 1.863/02) y la Ley N° 2.263/03 que modifica el régimen de pensiones y jubilaciones del Instituto de Previsión Social (IPS).

Paraguay también ha ratificado y promulgado los principales tratados y convenios internacionales referentes a los derechos de las mujeres, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) y su Protocolo Facultativo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), y el Protocolo de la Convención sobre los Derechos de los Niños relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.

El año pasado se aprobó la Ley N° 2.298 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y este año se promulgó la Ley N° 2.396 del Protocolo Adicional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños.

## **INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO EN EL ESTADO**

En cuanto a la institucionalización de género en el Estado, el camino recorrido ha sido auspicioso. Desde 1993 funciona la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, organismo estatal del más alto rango que se ocupa de la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, que desde el año pasado implementa el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (PIO II) 2003 - 2007.

El Congreso Nacional cuenta con dos comisiones que tienen como objetivos transversalizar la perspectiva de género en las leyes y procurar la visualización de las desigualdades y discriminaciones que afectan a las mujeres. En el año 2003 se creó la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados que, junto a la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Se-

nadores, creada en el año 2000, está trabajando para reglamentar el artículo constitucional de la igualdad y la no discriminación<sup>1</sup>. En diciembre de 2003 ambas comisiones firmaron un convenio *Por la no discriminación* con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa) y el CDE para promover el debate acerca de la discriminación en Paraguay y elaborar un proyecto de ley al respecto. Durante este año se realizaron foros de consulta en las principales capitales departamentales con el fin de recoger las opiniones y sugerencias de la ciudadanía para los contenidos del proyecto de ley.

Existen además oficinas de la mujer en varios ministerios, en las gobernaciones y en algunos municipios del interior del país, que tienen entre sus fines implementar políticas y programas que apunten a mejorar la situación de las mujeres en Paraguay.

En la capital, la Junta Municipal cuenta con la Comisión Asesora Permanente de Equidad y Género, que busca incorporar las perspectivas de género y de equidad en las ordenanzas y proyectos, y este año realizó una revisión del presupuesto municipal de Asunción desde esas perspectivas<sup>2</sup>. En tanto en el Ejecutivo Municipal está la Dirección de Políticas Municipales de Género que implementa diversos programas y proyectos con perspectiva de género.

Teniendo este escenario para la defensa de los derechos humanos de las mujeres, el Estado paraguayo está en condiciones legales e institucionales para cumplir con sus obligaciones. Sin embargo, el gobierno actual ofrece apenas discursos autoritarios, demagógicos y populistas, mientras se acrecientan la pobreza y la exclusión social, entendida ésta como una serie de situaciones (falta de trabajo, de atención a la salud, acceso a la educación formal, imposibilidad de ejercer derechos, etc.) que impiden a las personas poder integrarse —“incluirse”— en buenas condiciones a la sociedad<sup>3</sup>. Teniendo en cuenta que las mujeres son más vulnerables a la pobreza y la exclusión social, la inacción del Estado repercute con más fuerza sobre ellas.

<sup>1</sup> El artículo 46 De la igualdad de las personas establece que “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o propicien” (Constitucional Nacional, 1992).

<sup>2</sup> Municipalidad de Asunción, Junta Municipal de Asunción y Unfpa, Presupuesto Municipal de Asunción. Análisis desde las perspectivas de género y de equidad. Ejercicio fiscal 2004, Asunción, 2004.

<sup>3</sup> Véase Barros, Paula, de los Ríos, Danae, y Torche, Florencia. “Lecturas sobre la Exclusión Social”. Organización Internacional del trabajo (OIT), Santiago, 1996 (Nº 31).

## **La Secretaría de la Mujer y la implementación del PIO II**

Desde el año pasado está en marcha el PIO II, que fue aprobado en marzo de 2004 a través del Decreto N° 1.958 con el fin de apoyar su implementación en todo el territorio nacional. En ese sentido, una de las acciones concretas de la Secretaría de la Mujer<sup>4</sup> ha sido la implementación del proyecto de descentralización, firmando convenios con varias gobernaciones y municipios del país. La idea de este trabajo interinstitucional es promover la incorporación de la mujer en el desarrollo local, impulsando la elaboración de políticas locales con perspectiva de género.

También están en curso varios proyectos enmarcados en el PIO II, como la campaña *Iguales en todo* que pretende fomentar una cultura de igualdad a través de los medios de comunicación para “*adoptar la perspectiva de género en los mensajes contenidos en textos, imágenes, publicidad o fotografía*”<sup>5</sup>. Atendiendo al alto registro de casos de violencia doméstica que son denunciados en el servicio de emergencia 911, la Secretaría de la Mujer firmó un convenio con los ministerios del Interior, de Salud Pública y Bienestar Social y la Policía Nacional; y está desarrollando el primer programa de fortalecimiento y capacitación a funcionarios/as de estas instituciones para la conformación de una red nacional de atención a víctimas de violencia doméstica.

Además de estas acciones, la Secretaría de la Mujer realiza una serie de actividades “*en el marco de políticas compensatorias que pretenden llegar en forma directa a las víctimas de las desigualdades*”<sup>6</sup>, como por ejemplo el programa de fomento a las iniciativas de mujeres de áreas rurales que apoya proyectos productivos para familias de escasos recursos. Sin embargo, la Secretaría de la Mujer debería fortalecer su liderazgo y procurar “*una mayor capacidad de articulación y empoderamiento frente a otros órganos del Estado, para coordinar políticas de género a ser implementadas por cada organismo*”<sup>7</sup> y cumplir así con los objetivos del PIO II, y no utilizar los pocos recursos asignados en la realización de muchas actividades y proyectos asistencialistas que benefician a pocas mujeres.

---

<sup>4</sup> Cuando hablamos de la Secretaría de la Mujer nos estamos refiriendo a la de la Presidencia de la República.

<sup>5</sup> Diario La Nación, 11 de agosto de 2004.

<sup>6</sup> Diario Última Hora, 27 de marzo de 2004.

<sup>7</sup> Diario La Nación, 21 de febrero de 2004.

## DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

### *Participación política y ciudadana*

La Constitución Nacional establece la igualdad de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales entre hombres y mujeres, y ordena al Estado que promueva las condiciones y cree los mecanismos adecuados “para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional” (art. 48). Sin embargo, es poco lo que el Estado realiza para dar cumplimiento a este artículo constitucional.

Este año se renovó casi la totalidad de integrantes de la Corte Suprema de Justicia, y a pesar de que fueron candidatas cuatro mujeres de reconocida trayectoria en la magistratura que cumplen con los requisitos necesarios para acceder al cargo, sólo fue elegida una de ellas, la doctora Alicia Pucheta de Correa. Ciertamente, la inclusión de una mujer en la más alta instancia de justicia del Paraguay es un hecho histórico<sup>8</sup>, pero es una injusticia que habiendo seis lugares vacantes y cuatro mujeres de calidad profesional, una vez más se priorizaron los intereses políticos eligiendo a hombres de menor capacidad intelectual y honorabilidad, y se perdió la oportunidad de incluir a más mujeres en la Corte Suprema de Justicia.

Muchas acciones ciudadanas se realizaron para pedir a los poderes del Estado la inclusión de mujeres en dicha institución. La Asociación de Abogadas del Paraguay, el Círculo de Abogadas, y la Asociación de Mujeres de Carreras Jurídicas, con el apoyo de otras organizaciones de mujeres, emprendieron la “*Campaña Mujeres a la Corte. Es justicia*” con el objetivo de exigir al Consejo de la Magistratura la inclusión de mujeres en las ternas de candidaturas.

Otro caso de clara discriminación hacia la mujer se dio cuando a fines del año 2003 la abogada Mirtha Zárate de Zayas, quien había sido nombrada representante suplente del Poder Ejecutivo para el Consejo de la Magistratura, no pudo asumir el cargo ante la renuncia del titular Luis Caballero Krauer en dicho organismo. El Poder Ejecutivo, transgrediendo normas constitucionales, designó a Guillermo Delmás Frescura para ocupar el cargo, dejando de lado el decreto por el cual se nombraba a Mirtha Zárate como suplente de Caballero Krauer.

---

<sup>8</sup> La primera y única mujer que integró esta instancia judicial fue la abogada feminista Serafina Dávalos en 1910.



Diversas organizaciones de mujeres emprendieron una campaña para exigir que la abogada, de reconocida trayectoria en la lucha por los derechos de las mujeres, “no sea discriminada, se le reconozcan sus derechos y de esa manera ocupe el cargo que en justicia le corresponde”<sup>9</sup>. Recurrieron a la Cámara de Senadores, que es la institución encargada de tomar juramento a quienes integrarán el Consejo de la Magistratura, pero no fueron escuchadas. Finalmente, el Poder Ejecutivo esperó el fenecimiento del periodo de mandato de Mirta Zárate, que se cumplía en febrero de este año, evidenciando con ello la falta de voluntad política del gobierno para fomentar la participación de las mujeres en la vida pública.

En la Defensoría del Pueblo las cosas no estuvieron mejor para las mujeres. Por un pacto entre el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y la Asociación Nacional Republicana (ANR) Partido Colorado, fue reelecto el colorado Manuel Páez Monges, a pesar de que su labor no merece destaque alguno. La relación con la discriminación hacia las mujeres está en que la candidata para integrar la terna era Soledad Villagra, del PLRA y activa defensora de los derechos humanos. ¿Por qué su partido no apoyó su candidatura y optó por pactar con el partido oficialista para ubicar a un hombre sin ninguna trayectoria en la defensa de los derechos humanos como defensor adjunto? La única razón que podría existir es que no fue elegida como candidata de su partido por ser mujer, perdiendo el PLRA la oportunidad de ocupar un espacio muy importante, además de fomentar la participación de la mujer, apoyando la inclusión de Soledad Villagra, quien sin duda haría un papel destacado en la Defensoría del Pueblo, en caso de acceder a dicho cargo.

Justamente, desde la Defensoría del Pueblo se están promoviendo acciones para fomentar mayor participación política de las mujeres. El defensor del Pueblo, conjuntamente con la Secretaría de la Mujer, presentó al Congreso un anteproyecto de ley que modifica el artículo 32, inciso “r” del Código Electoral (Ley N° 834/96), proponiendo el aumento de la cuota de participación femenina al 50%. Las diputadas Rosa Merlo y Olga Ferreira del Partido Patria Querida se hicieron cargo de esta propuesta ante la Cámara Baja, y desde la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados se realizó una audiencia pública para discutir sobre el proyecto de ley. De esta audiencia participaron representantes de organizaciones de mujeres, partidos políticos e instituciones públicas, que en mayoría apoyaron la propuesta de paridad. Llamativamente fueron mujeres políticas las que se pronunciaron a favor de una cuota menor (entre 30 y

<sup>9</sup> Mendoza, Graciela. “Una mujer en el Consejo de la Magistratura. Crónica de un sueño frustrado”, en Informativo Mujer, Año 15, N° 166, Noviembre/diciembre 2003, Asunción, CDE, pág. 16.

33%), entre ellas, integrantes de la Red de Mujeres Políticas, del Círculo de Abogadas del Paraguay, del Movimiento Cambio para la Liberación del PLRA, del Partido Revolucionario Febrerista<sup>10</sup>. La presidenta de la comisión legislativa, la diputada Rosa Merlo, afirmó que se dictaminaría a favor de la cuota paritaria, aunque reconoció *“que en la comisión a su cargo son conscientes de que hay posturas en contra de lograr más participación de las mujeres”*<sup>11</sup>.

También el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) se ha mostrado interesado en promover *“la equidad de género en la participación política, los valores democráticos y el ejercicio de la ciudadanía activa de las mujeres”*<sup>12</sup>. Por ello, a través de un convenio firmado con la Red de Mujeres Políticas, se comprometió a brindar recursos para que esta organización realice acciones de promoción, concienciación y capacitación en género y equidad, y emprenda una campaña de inscripción de mujeres en el Registro Cívico Nacional.

### ***Movilizaciones ciudadanas por demanda de derechos***

El cumplimiento de los derechos humanos exige un fuerte compromiso ciudadano. En Paraguay, las conquistas legales referentes a la igualdad, a la no discriminación, de protección contra la violencia doméstica, han tenido como protagonistas a las mujeres organizadas, que con luchas y propuestas han ejercido una activa ciudadanía. En este periodo, diversas han sido las acciones ciudadanas para demandar al Estado que cumpla con sus obligaciones o para promover mayor participación de las mujeres en distintos ámbitos de la sociedad.

Entre las más destacadas están la *Campaña Mujeres a la Corte. Es justicia*, ya mencionada más arriba y el *Primer Encuentro Feminista*, convocado por la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), en el que participaron alrededor de 100 organizaciones de mujeres y cerca de 500 personas. Este encuentro, que se realizó los días 14 y 15 de noviembre de 2003 en San Bernardino, se constituyó en un espacio de conocimiento e intercambio de experiencias entre las diversas organizaciones de mujeres que existen en Paraguay y que trabajan por la defensa de los derechos de las mujeres y por la igualdad. También la CMP, junto a otras organizaciones de mujeres, realizó varias actividades en el marco de la campaña regional por la despenalización del aborto.

<sup>10</sup> *Diario ABC Color*, 25 de agosto de 2004.

<sup>11</sup> *Diario Noticias*, 25 de agosto de 2004.

<sup>12</sup> *Diario Noticias*, 8 de enero de 2004.



Un aporte importante ha sido el de Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem) Paraguay y la Asociación de Ciegos del Paraguay, que presentaron en el local de la Corte Suprema de Justicia el Protocolo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en sistema braille “porque al hablar de derechos humanos, la información debe ser accesible a todos, también para los no videntes”.

Paraguay es hoy el país más desigual del mundo con respecto al acceso a la tierra, lo que se ve reflejado en la grave crisis que afecta a los sectores más pobres del país. Por ello es auspicioso que el movimiento campesino tenga una fuerte identidad de lucha ciudadana, que le permite adoptar medidas que visualicen las profundas desigualdades que sufre la población rural desprotegida y despojada de los más elementales derechos. Durante todo el año se realizaron manifestaciones campesinas en demanda de tierra, de reforma agraria, de atención a la salud y la educación, aunque por parte del gobierno la respuesta siempre ha sido la represión o promesas que posteriormente no cumple.

Mujeres campesinas participan activamente junto a sus compañeros durante los cierres de ruta, ocupaciones de tierras y marchas, pero desde hace un tiempo también realizan manifestaciones por demandas específicas de género. Por ejemplo, en el Congreso de la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (Conamuri) –que se realizó en el marco de la conmemoración del Día de la Mujer Rural–, bajo el slogan “Por la igualdad, la vida y la soberanía”, las campesinas denunciaron la grave situación en la que se encuentran mujeres y niños, y exigieron al gobierno el respeto a los derechos humanos, brindando a la población las condiciones básicas para una vida digna.

Finalmente, en el marco del Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer, campesinas del departamento de San Pedro, que integran el Movimiento Popular Revolucionario Paraguay Pyahura, organizaron una marcha en Asunción para denunciar *“la violencia del Estado contra las mujeres pobres y exigir una política de cobertura y atención a la salud materno-infantil”*<sup>13</sup>.

## DERECHO A LA JUSTICIA

Un indicador de cumplimiento de derechos humanos es el acceso a la justicia. En Paraguay las grandes brechas culturales impiden el reconocimiento de tales derechos, por lo que para las personas pobres (casi la mitad de la población, según el último censo), el acceso a la justicia es una utopía. Se parte de la idea de que la justicia ni es

<sup>13</sup> Manifiesto difundido el día de la marcha en las calles de Asunción.

pronta ni es barata, salvo que se cuente con los recursos necesarios (tráfico de influencias, dinero para comprar jueces o juezas, etc.). Tampoco existen políticas, planes ni acciones concretas desde las instancias pertinentes que promuevan un mejor acceso a la justicia. En síntesis, la justicia paraguaya se ciega ante el poder y el dinero<sup>14</sup>, y las leyes generalmente son letra muerta cuando se trata de derechos humanos.

En el caso de las mujeres, la justicia ha sido siempre esquiva, como consecuencia de patrones socioculturales discriminatorios hacia ellas, y quizá también por la preeminencia masculina en los distintos ámbitos de administración judicial. Conocidos son los casos de violación donde las víctimas son sometidas a tratos humillantes, o las engorrosas demandas de filiación que desalientan a muchas mujeres. Lastimosamente, hasta ahora no se ha tratado el proyecto de Ley de paternidad y maternidad responsables, presentado a fines del año 2002 en el Congreso Nacional, que podría simplificar los trámites de filiación y prestación alimentaria.

Si bien no existen estadísticas (o no se tiene acceso a ellas) sobre las causas más frecuentes que presentan las mujeres ante la justicia, se ha recabado la información de que entre enero y octubre de 2004 hubo más de 500 demandas de prestación alimentaria solicitadas por mujeres y sólo 2 fueron solicitadas por hombres<sup>15</sup>. Se desconoce si en estos casos la justicia acelera los procesos para que las mujeres cuenten en el menor tiempo posible con el aporte paterno para la manutención de hijos e hijas, o si continúa apañando la irresponsabilidad paterna aceptando datos falsos para evadir dicha obligación<sup>16</sup>. Por suerte, la Constitución Nacional, que prohíbe la privación de la libertad por deuda, establece la excepción en el caso de incumplimiento de deberes alimentarios (art. 13), lo que se convierte en factor de presión para los hombres.

La demanda de inconstitucionalidad contra dos artículos discriminatorios de la Ley N° 1.857, presentada hace cuatro años por 95 viudas y herederas de veteranos de la Guerra del Chaco, tuvo una resolución judicial favorable. Por un lado, dicha ley ordenaba el pago de la pensión sólo para quienes habían nacido antes del 31 de diciembre

<sup>14</sup> Para muestra de la injusticia reinante (aunque no guarde relación con el derecho de las mujeres), se menciona el caso de una fiscal de Coronel Oviedo que envió a la cárcel a un señor "por haber cometido delito ecológico" al recoger gusanos de un campo y venderlos, como una forma de obtener alguna ganancia para sobrevivir. Véase González, Myrian. "Derechos Humanos en Paraguay: Cada vez más lejos de ser humanos", en Informativo Mujer Año 15, N° 166, Asunción, CDE, pág.33.

<sup>15</sup> Datos proveídos por el Departamento de Estadísticas del Poder Judicial.

<sup>16</sup> Si bien no existen datos que corroboren estas afirmaciones, se sabe que una práctica común es que los hombres declaren menores ingresos con el fin de que su aporte sea también menor, o incluso niegan tener ingresos para evitar dicha obligación.

de 1935, y por el otro excluía a herederas y herederos en el pago de la bonificación establecida para veteranos y lisiados. La Corte Suprema de Justicia aceptó la demanda bajo el fundamento jurídico de que *“las restricciones a los derechos económicos de los veteranos o sus herederos que hayan certificado como tales, son inconstitucionales pues éste es el único que exige la Constitución para que se hagan merecedores de dichos beneficios”*<sup>17</sup>.

### *Situación carcelaria*

El artículo constitucional sobre la reclusión de las personas establece que quienes están privadas de su libertad serán recluidas en establecimientos adecuados, que las adolescentes no estarán con las adultas y que las personas detenidas serán recluidas en lugares diferentes a los destinados para quienes que purgan condena (art. 21). En la práctica, ninguna de estas tres condiciones se cumple en las prisiones paraguayas, pues en ellas ni siquiera se cuenta con la satisfacción de necesidades mínimas. En el caso de la reclusión de mujeres al menos no hay hacinamiento debido a la superpoblación, como en la mayoría de las cárceles de varones.

No obstante, existen otros problemas también difíciles de superar. Por ejemplo, en diciembre de 2003, en la cárcel de mujeres El Buen Pastor, después de un amotinamiento (fuego, quema y destrozos de colchones, sillas y otros objetos) en protesta por el mal estado de la comida, dos internas embarazadas tuvieron que ser hospitalizadas. Días después, las diputadas Olga Ferreira de López y Rocío González, presidenta y vice presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara Baja, respectivamente, visitaron el penal y constataron las malas condiciones en que se encontraban los alimentos que se servían a las internas. Las responsables de la cocina del penal reconocieron que la carne no había sido refrigerada, pero que de todas formas fue utilizada para la comida de las reclusas. El hecho fue confirmado por la diputada Ferreira, quien dijo que *“la carne estaba totalmente reventada, podrida, ni a los chanchos se les podría dar”*<sup>18</sup>.

Otro hecho se produjo en el Centro Educativo “Virgen de Fátima”, que es el área de adolescentes de la Casa del Buen Pastor<sup>19</sup>, donde una adolescente de 15 años de edad falleció como consecuencia del humo inhalado y de las graves quemaduras sufridas en un incendio presumiblemente provocado por las jóvenes en un intento de fuga.

<sup>17</sup> Diario La Nación, 1 de mayo de 2004.

<sup>18</sup> Diario La Nación, 16 de diciembre de 2003.

<sup>19</sup> La Casa del Buen Pastor es la única de las dos prisiones femeninas de todo el país que cuenta con un área separada para la reclusión de las adolescentes en conflicto con la ley.

Según informaciones periodísticas, en este centro de detención sólo había doce adolescentes de entre 14 y 18 años<sup>20</sup>. La pregunta que surge es dónde estaban las personas responsables de la seguridad mientras esto ocurría.

La Ley Nº 210/70 que regula el sistema penitenciario nacional establece, entre otras cosas, que hombres y mujeres deben guardar reclusión en forma separada. A pesar de ello hay lugares donde por falta de infraestructura se recluye a mujeres en cárceles de varones. Según una investigación, en el año 2002 había 21 mujeres de un total de 1.567 personas recluidas en seis prisiones destinadas a hombres, distribuidas según el siguiente cuadro<sup>21</sup>.

Cárcel de varones	Hombres	Mujeres	Total
Pedro Juan Caballero	166	10	176
Misiones	138	5	143
Villarrica	216	3	219
Encarnación	349	7	356
Coronel Oviedo	417	9	480
Concepción	186	7	193
TOTAL	1526	41	1567

Fuente: Liz Varela (2002), *op. Cit.*

Un reportaje publicado en la prensa este año denunciaba las condiciones inhumanas en la que se encontraban 12 mujeres en la cárcel de Coronel Oviedo. Según el reporte, la celda fue habilitada hace nueve años y desde entonces nunca hubo un traslado, mejoras ni condiciones de seguridad para sus ocupantes, las camas literas ocupan casi todo el espacio disponible y las reclusas realizan allí todas las actividades implicadas en el quehacer cotidiano: duermen, cocinan, comen, lavan, etc. El único baño compartido por las reclusas es tan pequeño que no hay espacio ni para moverse en su interior. El sitio determinado para las visitas privadas más que un área privada es un espacio público, *“está en medio de un sector de mucha circulación, junto a la cocina y al dormitorio de los funcionarios de la penitenciaría y se asemeja a un biombo de madera, con un espacio abierto entre el techo y las paredes”*<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> *Diario La Nación*, 24 de octubre de 2004.

<sup>21</sup> Varela, Liz. “El régimen penitenciario y el círculo vicioso de la criminalidad”. *Asunción, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (Inecip)*, 2002.

<sup>22</sup> Troche, Elsa, “Reclusión inhumana de mujeres en cárcel de Coronel Oviedo” (*Diario Noticias*, 27 de junio 2004).

Estos son sólo ejemplos de casos que permiten tener una idea del trato y las condiciones que tienen las personas privadas de su libertad. Pensar que sean atendidas a través de programas adecuados para facilitar su futura reinserción social es casi una utopía. Probablemente, El Buen Pastor es una de las pocas prisiones del país que lleva adelante programas con ese objetivo. Desde hace dos años ocho internas de esta cárcel conducen un programa radial denominado “Voces de Esperanza” a través de la radio comunitaria FM Trinidad. También se está implementando, con el apoyo de la Asociación para Trabajo Solidario (Trasol) un curso de capacitación en oficios a través de internet<sup>23</sup>.

## **DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA**

La violencia hacia las mujeres es una forma de discriminación que menoscaba o anula el goce de sus derechos fundamentales. Se presenta en los distintos ámbitos de la vida y en diversas formas. Uno de los ámbitos donde más frecuentemente ocurren hechos de violencia, según los datos existentes, es la familia. La violencia sexual en sus múltiples formas (acoso sexual, coacción o abuso sexual, violación e incesto) tiene como víctimas más frecuentes a las mujeres, en especial las niñas y adolescentes.

### ***Violencia intrafamiliar o doméstica***

En las relaciones familiares se somete a las mujeres de todas las edades a formas de violencia de diverso tipo: lesiones corporales, violación, otras formas de violencia sexual, violencia psicológica, etc., perpetuadas por actitudes culturales tradicionales. La dependencia económica en muchos casos obliga a las mujeres a permanecer bajo estas situaciones de violencia.

A cuatro años de haberse aprobado la Ley N° 1.600/00 contra la violencia doméstica se notan muchos avances. Aunque todavía hay resistencias en algunas de las instancias implicadas por la ley para intervenir en los casos denunciados, se ha realizado un importante trabajo de difusión y capacitación en el uso e implementación de dicha ley. La Secretaría de la Mujer ha emprendido una serie de acciones para dar continuidad tanto al Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer, vigente desde 1994, como a los objetivos y lineamientos establecidos en el PIO II en el área de la violencia.

---

<sup>23</sup> Diario ABC Color, 12 de agosto de 2004.

Según el registro de casos atendidos en la Secretaría de la Mujer, las denuncias aumentan cada año. En el 2003 la Unidad de Servicio de Apoyo a la Mujer (Sedamur) atendió 2.165 casos, el año anterior había atendido 1.314 casos, mientras diez años atrás (1994) cuando recién comenzaba a implementarse el Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer, el servicio registró la atención de 134 casos<sup>24</sup>. El crecimiento del número de casos denunciados confirma un aumento en el nivel de concienciación, aunque expertos/as en el tema opinan que en temas de violencia intrafamiliar sólo el 10% de los hechos son denunciados.

Los datos recabados por los distintos servicios de atención son muy disímiles, no pueden sumarse, pero todos coinciden en que el número de denuncias ha aumentado. Según la cantidad de casos denunciados, en primer lugar se ubica la violencia física, le sigue la violencia económica, y finalmente están la violencia psicológica y la violencia sexual, en ese orden. El Departamento de Estadística de la Policía Nacional, entre los hechos punibles denunciados de enero a octubre de 2004 en todo el país, registra 193 denuncias de casos de violencia familiar<sup>25</sup>. En tanto, este año Sedamur registró de enero a julio 1.780 atenciones, de las cuales 756 corresponden a casos de violencia intrafamiliar, y de éstas el 90% tiene como víctimas a mujeres y niñas<sup>26</sup>.

En abril de este año la Secretaría de la Mujer organizó una reunión con los centros de atención de violencia familiar públicos y privados, con el fin de identificar las fortalezas y debilidades de la Red de Atención de Violencia Intrafamiliar para reactivar y fortalecer el trabajo interinstitucional que venían realizando. Uno de los desafíos planteados en esa reunión fue la definición de un sistema único de registro de manera a centralizar los datos y tener estadísticas fehacientes que permitan una aproximación real a las dimensiones de este problema. Esta es una medida establecida en el artículo 9 de la Ley 1.600 que muchas veces se ha intentado implementar, aunque hasta hoy no ha tenido resultados concretos.

Es importante aclarar que esta red de atención no es una instancia nueva, sino la antigua Comisión Interinstitucional de Atención a la Violencia con nuevo nombre, y está integrada por la Secretaría de la Mujer, la Policía Nacional, la Municipalidad de Asunción y cinco ministerios: del Interior, de Educación y Cultura, de Salud Pública y Bienestar Social, de Justicia y Trabajo y el Ministerio Público, además de Organizaciones no gubernamentales que atienden casos de

---

<sup>24</sup> Sedamur. Departamento de Estadísticas.

<sup>25</sup> Departamento de Estadística de la Policía Nacional.

<sup>26</sup> Sedamur. Departamento de Estadísticas.



violencia. Justamente, la elaboración del Plan Nacional de Violencia se debió al trabajo de esta comisión interinstitucional.

También en el marco de la reactivación y el fortalecimiento del trabajo interinstitucional, la Secretaría de la Mujer firmó un convenio con los ministerios del Interior, Salud Pública y la Policía Nacional para iniciar el Primer Programa de Fortalecimiento y Capacitación al Sistema de Atención de Llamadas de Emergencia (Sadle) 911, denominado *“Por una vida libre de violencia”*. Una limitación de este programa es que el sistema de llamadas 911 no tiene cobertura nacional, con lo cual se restringe a localidades del departamento Central. Una vez más el interior del país queda excluido de un importante servicio.

Otro aspecto positivo con relación a la atención de la violencia intrafamiliar es que así como crece la demanda de atenciones, también crece la oferta de servicios, aunque falta todavía mucho para cubrir las necesidades de la población. Diez años atrás había no más de cinco lugares a los cuales recurrir. Hoy, fundamentalmente mediante la ley, la atención está descentralizada, los Juzgados de Paz de todo el país son los encargados de recibir las denuncias, los centros de salud y la Policía Nacional están recibiendo capacitación para atender y derivar los casos a las instancias correspondientes. Además, la Municipalidad de Asunción, a través de la Dirección de Políticas Municipales de Género, de la Comisión Asesora Permanente de Equidad de Género y de sus siete centros municipales descentralizados, ofrece servicios de atención jurídica y psicológica a víctimas de violencia intrafamiliar, y tiene un programa de prevención de la violencia en el noviazgo dirigido a parejas jóvenes. En todo lo relacionado a los servicios hace falta trabajar más en el interior del país y sobre todo en las zonas rurales, donde aún se ha hecho muy poco.

### ***Violencia sexual***

Las niñas y adolescentes son las víctimas principales de esta forma de violencia, en particular de la violación. La violencia sexual ocurre en todos los ámbitos: en la calle, en el barrio, en las escuelas y hasta en los hogares. Son los casos menos denunciados debido a la connotación de tabú que todavía tiene la sexualidad.

Las situaciones más graves las viven niñas o adolescentes violadas por sus propios padres (o padrastros) y también las que tienen como victimarios a otros integrantes del grupo familiar. En estos casos, muchas veces, por defender una falsa “armonía familiar”, se oculta el problema y no se lo denuncia, con lo cual se protege al abusador y condena a la víctima a una situación de violencia extrema. Muchas madres, en casos como éstos se vuelven cómplices del abusador. Este año se publicaron en la prensa dos casos de niñas que fueron

violadas, quedaron embarazadas y dieron a luz a sus 10 y 12 años respectivamente. Una de las primeras medidas que se debería implementar en todos los centros asistenciales al recibir a niñas víctimas de violaciones es la administración de la pastilla anticonceptiva de emergencia para evitar estos embarazos, que se vuelven una agresión más hacia las personas en situación de extrema vulnerabilidad.

De enero a octubre de este año la Policía Nacional recibió 250 denuncias por coacción sexual. De éstas el 91% son de mujeres, y el 73% del total de casos corresponde a adolescentes y niñas de menos de 17 años. De los 23 casos de varones víctimas de coacción sexual, el 87% tienen menos de 17 años y de las 227 mujeres víctimas de este delito el 72% tienen menos de 17 años. O sea que las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes son más vulnerables a la violencia sexual.

Según los datos publicados en la prensa y sistematizados en el Informativo Mujer del CDE, en el periodo enero - agosto 2004 se registraron un total de 163 casos de violencia sexual y violencia doméstica e intrafamiliar. En el siguiente cuadro se presentan los datos por sexo, edad y tipo de violencia.

TIPOS DE VIOLENCIA	Sexo de las víctimas	0 a 14	15 a 24	25 a 45	46 a 60	61 años o más	Sin datos	Total
Asesinato	Mujeres	6	5	8	2	1	0	22
	Hombres	1	0	4	4	0	0	9
Intento de asesinato	Mujeres	1	8	8	1	0	2	20
	Hombres	2	2	4	0	0	0	8
Violación	Mujeres	34	16	3	0	1	3	57
	Hombres	8	0	1	0	1	0	10
Intento de violación	Mujeres	6	0	0	1	0	0	7
	Hombres	1	0	0	0	0	0	1
Acoso sexual	Mujeres	0	5	1	0	0	3	9
	Hombres	0	0	0	0	0	0	0
Maltrato físico	Mujeres	1	3	6	0	1	1	12
	Hombres	8	0	0	0	0	0	8
Rapto	Mujeres	0	0	0	0	0	0	0
	Hombres	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	Mujeres	48	37	26	4	3	9	127
	Hombres	20	2	9	4	1	0	36
	Total	68	39	35	8	9	9	163

El artículo 128 del Código Penal establece al respecto que *“el que mediante fuerza o amenaza con peligro presente para la vida o la integridad física, coaccionara a otro a padecer en su persona actos sexuales, o a realizar tales actos en sí mismo o con terceros, será castigado con pena privativa de libertad de hasta diez años. Cuando la víctima haya sido coaccionada al coito con el autor o con terceros, la pena privativa de libertad será de dos a doce años. Cuando la víctima del coito haya sido un menor, la pena privativa de libertad será de tres a quince años”*. La práctica jurídica en estos casos, sobre todo cuando las víctimas son niñas y niños, es generalmente la de castigar con penas altas a los violadores. En el caso de violaciones a mujeres adultas se tiende a subestimar más el hecho punible.

Con relación a esta problemática es muy poco lo que hay más allá de lo que establece el Código Penal. Con relación al abuso sexual de niñas, niños y adolescentes, la organización no gubernamental Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA) realizó el año pasado una campaña a nivel nacional denominada *“Digamos no al abuso sexual”* y este año elaboró un *“Proyecto de Ley de Protección en el Proceso Penal a Niños/as y Adolescentes Víctimas de Violencia y Abuso Sexual”*, que fue presentado a la Cámara de Senadores con el patrocinio del legislador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario.

### ***Violencia de género en los conflictos por la tierra***

Este año se ha intensificado el conflicto por la tierra en Paraguay, y es sabido que las guerras, los conflictos armados y la ocupación de territorios conducen frecuentemente al recrudecimiento de los actos de agresión sexual contra las mujeres. En el mes de marzo, la Federación Nacional Campesina (FNC) realizó su marcha anual en reclamo de sus derechos. En esa ocasión, las mujeres de la FNC presentaron la Coordinadora para luchar contra la violencia de género en los asentamientos rurales, declarando que ese grupo de trabajo exigirá a las autoridades responsables la investigación de numerosos casos de *“la ya larga historia de mujeres campesinas que en torno a la lucha recibieron tratos humillantes y degradantes. Porque a la habitual violencia de las fuerzas represivas contra el campesinado, el hecho de ser mujeres agregó un componente de violencia sexual y de género, que cada día se vuelve más salvaje”*<sup>27</sup>.

Las mujeres de la FNC denunciaron además que todas y cada una de las cinco situaciones de violencia estatal contra las mujeres campesinas ocurridas en los diferentes asentamientos señalados en el comunicado fueron denunciadas en su momento ante las autoridades de turno. Sin embargo, el silencio y la impunidad siguen siendo

<sup>27</sup> Comunicado de la Secretaría de la Mujer de la FNC.

los resultados de la ya evidente complicidad entre los distintos poderes del Estado<sup>28</sup>.

### ***Tráfico y explotación sexual de mujeres, adolescentes, niñas y niños***

Según la Organización Internacional de Migraciones (OIM), en los últimos años Paraguay se ha convertido en uno de los principales países de origen de las mujeres traficadas con fines de explotación sexual. España y Argentina son los habituales destinos de estas mujeres, aunque el tráfico interno de adolescentes, mujeres y niñas, en algunos casos indígenas<sup>29</sup>, presenta también una elevada incidencia. En este sentido, Ciudad del Este se ha convertido en uno de los principales centros del comercio sexual, siendo destino de mujeres y niñas traficadas no sólo desde el interior del país, sino también desde los países vecinos.

Un informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre el tráfico de personas, que incluye a 140 países de todo el mundo, señala que *"Paraguay no cumple en forma plena con los estándares mínimos para la eliminación del tráfico de niños y mujeres"*, y que *"estimaciones extraoficiales del gobierno indican que más de 1.000 paraguayos son víctimas de tráfico interno y exterior"*<sup>30</sup>. Es muy probable que de los mil paraguayos a los que se refiere el informe, más del 90% sean mujeres, ya que la trata de personas involucra mayoritariamente a adolescentes, niñas y mujeres adultas. Julio César Frutos, embajador paraguayo en España, en una conversación emitida por radio Ñandutí, afirmó que más de 500 paraguayas se prostituyen en aquel país<sup>31</sup>.

Por otra parte, Philip Linderman, funcionario de la oficina de Servicios Extranjeros del Departamento de Estado de los Estados Unidos—quien visitó Paraguay a inicios del año 2004, en el marco de un monitoreo sobre el uso del tráfico a través de las regiones de Latinoamérica y el Este de Asia y Pacífico—, expresó que oficialmente España le hizo llegar denuncias sobre trata de personas de unos 60 casos de paraguayas y que, según datos recogidos en Argentina, en ese país podría haber más de 100 casos relativos a la explotación sexual. Por ello instó al gobierno paraguayo a formar un grupo de acción y a implementar estrategias para luchar contra este flagelo, agregando que un primer paso es la realización de un diagnóstico

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Trasladadas desde las áreas rurales a las principales zonas urbanas del país*.

<sup>30</sup> *Diario Abc Color*, 15 de junio de 2004.

<sup>31</sup> *Diario La Nación*, 14/05/04.<sup>32</sup> Martínez, Ofelia, "El tráfico de mujeres", en *Informativo Mujer*, Año 16, N° 169, Mayo/Junio 2004, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 2004, pp. 52 - 55.

sobre el tema. Con ese fin, la Cancillería Nacional solicitó información a la OIM, pues aquí no se tienen estadísticas ni informaciones fehacientes, salvo denuncias aisladas y casos publicados en la prensa.

En el mes de mayo la prensa local difundió ampliamente la denuncia de una de las tantas víctimas de una red que operaba en la zona del departamento de Guairá, traficando mujeres con destino a España. En este caso, y mediante la gran difusión periodística y la rápida intervención judicial, se logró desarticular la red. El fiscal interviniente, Pedro Alderete, en base a las pruebas incautadas preparó un informe que remitió a la Cancillería solicitando la colaboración de la embajada paraguaya en España para rescatar a las mujeres de los burdeles, bares o lugares de alterne. Paralelamente pidió a Interpol la captura internacional de la mujer (Carolina Maidana), quien recibió a la hoy denunciante en el aeropuerto de Barajas.

Al poco tiempo se publicó en los medios de prensa que la Policía española en colaboración con las brigadas provinciales de Extranjería y Documentación de Toledo, Cuenca, Ciudad Real y Madrid, desarticuló una organización internacional integrada por ciudadanos españoles y paraguayos que se dedicaban a introducir ilegalmente a España mujeres hispanoamericanas, a quienes explotaban en la prostitución en clubes de la provincia de Cuenca y de Las Palmas de Gran Canaria. Fueron detenidos 12 proxenetas, de los cuales cuatro eran paraguayos/as y 56 mujeres jóvenes que ejercían la prostitución (54 paraguayas y 2 colombianas).

En Paraguay esta causa sigue abierta y los principales imputados aún están libres. El fiscal Alderete señaló que la red tiene cómplices dentro de las mismas instituciones públicas involucradas, empezando por el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, *“de otro modo no se puede explicar cómo esta gente obtiene los pasaportes y visaciones en dos o tres días cuando por los canales ordinarios, demora de 2 semanas hasta tres meses”*<sup>32</sup>.

Otros casos de connotaciones similares fueron conocidos a lo largo del año a través de la prensa. En uno de ellos, cuatro jóvenes que lograron retornar desde Buenos Aires solicitaron asesoramiento legal y psicológico a la Secretaría de la Mujer que, según la ministra, no tiene ningún tipo de proyecto o programa que se ocupe de estos casos, pero que a pesar de eso se les brindaría el apoyo que ellas habían demandado.

<sup>32</sup> Martínez, Ofelia. “El tráfico de mujeres”, en Informativo Mujer, Año 16, Nº 169, Mayo/Junio de 2004, Asunción, CDE, 2004, págs. 52 - 55.

Las visitas de Linderman y del Relator Especial en Asuntos de la Infancia de las Naciones Unidas, Juan Miguel Petit<sup>33</sup>, entre otras, los informes relevados y sus recomendaciones han sido fundamentales para poner el problema en la agenda y para despertar de alguna manera el interés de las autoridades. Al respecto, en noviembre de 2003 se sancionó la Ley N° 2.298 que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y en mayo de este año se promulgó la Ley N° 2.396 que aprueba el Protocolo Adicional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa a la mencionada Convención. Además, durante el 8° Congreso de las Soroptimistas de las Américas, realizado en Foz de Iguazú, en el que participó la ministra de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia de Paraguay, Mercedes Brítez de Buzó, y otras autoridades locales, se anunció que Ciudad del Este será sede de la oficina regional tripartita para atender casos que tengan relación con el tráfico de personas con fines de explotación sexual, ocurridos en la zona de la Triple Frontera.

El interés demostrado por las autoridades nacionales debería traducirse en acciones concretas, ya que urgen medidas que contribuyan a eliminar la trata de mujeres, jóvenes y niñas con fines de explotación sexual. El año pasado se realizó un proceso de consulta ciudadana para la elaboración de un Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual de Niños/as y Adolescentes en Paraguay, aunque hasta hora no ha sido implementado.

## **DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

### ***El derecho al empleo con igualdad de oportunidades para las mujeres***

La Constitución Nacional garantiza la no discriminación entre los trabajadores por “motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales” (art. 88), y establece que la maternidad será protegida especialmente (art. 89). En el Código Laboral vigente (Ley N° 496/95) se reglamentan estos artículos constitucionales que garantizan a las mujeres trabajadoras la licencia pre y post natal, el periodo de lactancia, cambio de labores en casos de necesidad, estabilidad en el trabajo y horarios especiales para el amamantamiento. También obliga a la empresa con más de 50 trabajadores de uno u otro sexo a contar con una guardería para niños y niñas

<sup>33</sup> Este relator visitó el país con el fin de realizar un levantamiento de datos sobre la situación de la explotación sexual y trata de niños y niñas.



de menos de dos años, entre otros derechos. La ley laboral también incluye la figura del acoso sexual, permitiendo el cese del contrato del/la acosador/a, o la rescisión del contrato por causa justificada por parte de la trabajadora (o trabajador) acosada/o.

Sin embargo, y a pesar de la disposición constitucional que establece la no discriminación en el empleo, se sabe que las mujeres sufren cotidianamente discriminaciones laborales, reciben salarios inferiores a los varones por igual trabajo, las condiciones laborales son cada vez más precarias, reciben menos beneficios, etc. Además, al ser más vulnerables que los hombres en el ámbito del trabajo por la multiplicidad de roles que ejercen y que deben equilibrar adecuadamente (cuidado de los hijos, de la familia, tareas domésticas), son también las primeras afectadas ante las medidas de cesantía, despidos, reducción de personal, de salarios, etc. A toda esta situación de vulnerabilidad y precarización del empleo femenino, se suma la discriminación legal más aberrante que afecta casi solamente a las mujeres: el trabajo doméstico, que hasta hoy se desarrolla en condiciones de semiesclavitud y explotación en Paraguay<sup>34</sup>, y que además es uno de los principales empleos de las mujeres, pues ocupa al 25,4% de la Población Económicamente Activa (PEA) femenina, y sólo al 0,6% de la PEA masculina, según el Censo Nacional de Población y Viviendas 2002.

Este censo aporta otros datos más acerca de la actividad económica que muestran algunas diferencias relevantes por sexo. Si bien históricamente el porcentaje de hombres que conforman la PEA ha sido mayor que el de las mujeres, en las últimas décadas la PEA femenina se ha triplicado, en tanto la masculina sólo se ha duplicado<sup>35</sup>, siendo la tasa de actividad masculina del 72,5% y la femenina del 34,7%<sup>36</sup>, lo que indica que cada vez más mujeres entran al mercado de trabajo a disputar los pocos empleos que existen.

Con respecto al desempleo y subempleo, la Encuesta Permanente de Hogares 2003 indica que la tasa de desempleo total en el año 2003 fue de 13%, siendo la tasa masculina del 9,6% y la femenina de 17,9%. Las mujeres registran tasas más altas que los varones en todos los casos de desempleo (abierto y oculto) y de subocupación

<sup>34</sup> Éste ha sido un tema tratado ampliamente en los informes de años anteriores. No obstante, en forma muy resumida se puede decir que en el Código Laboral se reglamenta el trabajo doméstico, estableciendo jornadas de hasta 12 horas diarias, pago del 40% del salario mínimo vigente, trabajos en días feriados "de común acuerdo con el empleador", entre otras discriminaciones.

<sup>35</sup> En el censo se explica el aumento registrado señalando que "constituye un rasgo distintivo en el proceso paraguayo debido a cambios en los procesos sociales, así como al mejoramiento del instrumento de recolección de datos" (Ibídem, pág. 48.)

<sup>36</sup> Principales resultados del Censo 2002. Vivienda y Población, San Lorenzo, Dgeec, 2003.

(visible e invisible), tanto en áreas urbanas como en las rurales<sup>37</sup>. Como en otros ámbitos de acción, el Estado no implementa políticas que intenten paliar las altas tasas de desempleo, lo que contribuye a agravar las condiciones socioeconómicas de la población paraguaya. Y no sólo eso, tampoco genera apoyos que impulsen la creación, o por lo menos mantenimiento, de las fuentes de trabajo existentes, colaborando con su inacción al cierre de empresas y fábricas, y por tanto disminución de fuentes de trabajo.

No obstante este panorama poco alentador, existen pequeños avances con respecto a la incorporación de la perspectiva de género en planes y proyectos municipales. La Municipalidad de Asunción continuó este año con la implementación de programas de promoción de mujeres en actividades tradicionalmente masculinas, como por ejemplo, la inclusión de barrenderas en la vía pública, de conductoras profesionales (de taxis, ómnibus, camiones repartidores), y actualmente está promoviendo la incorporación de funcionarias como conductoras de camiones recolectores de basura. Además, 37 amas de casa de escasos recursos están recibiendo capacitación en el marco del proyecto "Mujer al volante del transporte público", con posibilidades de insertarse al mercado laboral.

Sin embargo, así como existen iniciativas que fomentan la igualdad y la no discriminación en el ámbito del trabajo, también surgen actitudes conservadoras que pueden hacer retroceder lo poco que se ha avanzado, como la propuesta de ordenanza "*Que regula el trabajo sexual y la habilitación de prostíbulos, clubes nocturnos y moteles urbanos de la ciudad de Asunción*", con disposiciones "que no resisten un análisis desde el punto de vista de la no discriminación, son inconstitucionales y no responden a las competencias municipales"<sup>38</sup>.

La Comisión Asesora Permanente de Equidad de Género de la Junta Municipal de Asunción reaccionó rápidamente en contra de esta propuesta conservadora y doble moralista, y solicitó a organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas y grupos de trabajadores/as sexuales a que presentaran sus posturas al respecto. Entre los principales cuestionamientos surgidos de la consulta están la obligación que tendrían las personas trabajadoras del sexo a realizarse un control sanitario sobre enfermedades infecto-contagiosas, y no así a los/las clientes; la prohibición del ejercicio de la prostitución a las personas portadoras del VIH/Sida, y el establecimiento de zonas determinadas para el comercio sexual<sup>39</sup>, entre otros puntos.

<sup>37</sup> Dgeec. Encuesta Permanente de Hogares (EPH 2003), <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Eph2+003/2Pais%20Total.pdf> [25/11/04].

<sup>38</sup> Soto, Lilian. "La regulación del sexo en las calles: el camino fácil", en Informativo Mujer, Año 16, N° 169, Mayo/Junio de 2004, Asunción, CDE, págs. 35 - 40.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

Con estos argumentos la Comisión Asesora recomendó el rechazo del proyecto y, aunque no logró su objetivo, consiguió que la propuesta de ordenanza volviera a la comisión de Legislación para un nuevo estudio.

## DERECHO A LA EDUCACIÓN

La Ley Nº 1.264/98 General de Educación representa un importante avance para la educación formal en Paraguay. En su artículo 10 establece los principios de igualdad referentes a las condiciones para el acceso y permanencia en los centros de enseñanza, la efectiva igualdad entre los sexos y el rechazo de todo tipo de discriminación. Además, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es, junto a la Secretaría de la Mujer, el único ministerio que ha definido una política pública específica con el objetivo de lograr la igualdad entre hombres y mujeres.

Se trata del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (Priome), que fue creado en 1995 por la Secretaría de la Mujer y se insertó, a través de un convenio interinstitucional, en la Dirección General de Desarrollo Educativo del MEC. En la primera etapa, el Priome contó con recursos de la cooperación española que permitieron la contratación de consultorías específicas con miras a realizar actividades que sirviesen al cumplimiento de sus objetivos. Posteriormente, la discontinuidad de recursos ha marcado altibajos en este sentido<sup>40</sup>.

No obstante, se han identificado logros muy importantes en este programa, entre ellos la inclusión del componente género en la reforma curricular y en materiales educativos, en la capacitación docente, donde se logró incluir el tema de la perspectiva de género como parte del currículum de formación, y la sensibilización a la comunidad educativa. En este sentido, se implementó un proceso de capacitación denominado "El género en la Reforma Educativa" con el fin de promover la consolidación del enfoque de género en el proceso de la reforma para la transformación de las concepciones culturales que se interponen a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito educativo. Estas capacitaciones estaban dirigidas a autoridades locales, supervisores/as, directores/as de todos los niveles educativos, docentes, técnicos/as de las unidades pedagógicas departamentales, etc. Ahora queda por implementar el Programa de la Reforma Educativa y el Priome a nivel universitario.

<sup>40</sup> González, Myrian; Soto, Clyde y Villalba, Verónica. "Dossier sobre políticas públicas de género implementadas en Paraguay entre 1993 y 2002". *Trabajo elaborado en el marco del Programa de Formación en Género y políticas Públicas (Prigepp)*, Asunción, 2002, 37 págs. [mimeo].

En términos de acceso y permanencia en el sistema educativo, según los resultados del Censo 2002 la brecha entre hombres y mujeres es cada vez menor, pero sí es importante la diferencia que se registra entre las personas que viven en zonas urbanas y quienes viven en las zonas rurales. La tasa de analfabetismo, por ejemplo, es de 6,1% para los varones y 8,1% para las mujeres, en tanto tiene un valor de 4,9% en las zonas urbanas y 10,2% en las zonas rurales. La proporción de quienes carecen totalmente de instrucción se redujo al 5%, en tanto, las personas que tienen hasta seis años aprobados llegan sólo al 50,6% de la población, evidenciando el bajo nivel educativo de los y las paraguayas. Cuentan con nivel educativo terciario sólo el 14,3% de las personas que viven en las zonas urbanas, y apenas al 2,9% de las que residen en el campo.

Estos datos señalan que el desafío del sistema educativo paraguayo, sin considerar contenidos, no pasa por un problema de inequidad de género, sino más bien de desigualdad en el acceso y permanencia de niños y niñas de las ciudades y del campo, indígenas o no indígenas, ricos y pobres. Al respecto es importante destacar un programa de becas para mujeres jóvenes de escasos recursos, implementado este año por la Secretaría de la Mujer a través de un convenio interinstitucional con la Unión de Profesionales y Empresarios Jóvenes del Paraguay (UPEJ) y el Cuerpo de Paz. El objetivo del programa es proveer asistencia financiera y técnica a mujeres jóvenes carenciadas, a fin de que puedan proseguir su educación secundaria, técnica vocacional o universitaria y en el futuro participar en otros programas a nivel regional o internacional.

### *El fin de los colegios de “señoritas”*

La perspectiva de género incorporada a la educación va mucho más allá de la malla curricular o el contenido de los libros de textos, que es donde más se está trabajando. Existe lo que ha dado en llamarse el currículum oculto y que tiene que ver con contenidos implícitos –es decir, que no están explicitados en el currículum– que se transmiten en el sistema educativo a través de diversas modalidades, como actitudes y formas de tratar a niñas y niños de manera diferenciada. Al respecto, el MEC ha dado un paso importante al poner fin a los dos últimos colegios públicos de educación segregada por sexo. Los colegios Nacional de la Capital (CNC) y Nacional de Niñas (CNN) se convirtieron en instituciones de educación mixtas, rompiendo con más de cien años de tradición en la formación de “hombres” y “señoritas”. Durante mucho tiempo la educación segregada se asentó principalmente sobre consideraciones basadas en el pensamiento patriarcal, educando por separado a hombres y a mujeres para reproducir adecuadamente los modelos de género vigentes que resultan discrimi-

natorios para las mujeres, mientras refuerzan el poder masculino frente a la subordinación femenina<sup>41</sup>.

La resolución ministerial por la cual se adopta el nuevo sistema para ambos colegios indica que la medida se tomó en base a la necesidad de redefinir la función social de las instituciones educativas, respetando la equidad de género y las posibilidades irrestrictas para el acceso a los beneficios de la educación, derecho inalienable de todas las personas. La misma resolución se fundamenta en los artículos 46 y 48 de la Constitución Nacional referidos a la igualdad de derechos del hombre y la mujer y la obligación del Estado de promover y crear mecanismos para que dicha igualdad sea real y efectiva. Finalmente, la resolución también cita los principios generales de la educación contenidos en la Ley General de Educación respecto a la igualdad de oportunidades, y recomienda la integración social de hombres y mujeres como eje transversal de la propuesta curricular y la redefinición del rol de las mujeres. Todo un avance.

### *El acoso sexual en los colegios*

Otro desafío que enfrenta el MEC en cuanto a lograr igualdad entre hombres y mujeres en la educación es la erradicación del acoso sexual del que son víctimas mayoritariamente las alumnas. Ocho casos ocurridos en diferentes instituciones educativas fueron conocidos a través de la prensa. En dos de ellos, la detención de los docentes se realizó en las puertas de sendos moteles de Lambaré y Fernando de la Mora, a los que llegaron acompañados de las denunciantes, alumnas de 16 y 17 años. En dos de los casos denunciados, las jóvenes recurrieron a los medios para solicitar apoyo en el uso del sistema de cámara oculta con el fin de probar sus denuncias.

De los casos que fueron publicados en la prensa se pudieron identificar a los profesores involucrados: Digno Alarcón, docente de educación física del colegio República de Panamá, Luis Alberto Ramírez Verón, profesor de química del colegio Naciones Unidas, Alejandrino Estigarribia, docente de literatura del colegio José Falcón, Eduardo Prieto, profesor de matemáticas del colegio República del Perú (Comercio N° 3), el militar Pacífico Ibáñez Sena, director de Lenguas y profesor de inglés de las Fuerzas Armadas y, el sexto caso, que en realidad no debería figurar como acoso sexual sino como violación, ya que la alumna, una adolescente de 14 años quedó embarazada del profesor de educación física, Luis María Zorrilla, de la escuela básica N° 403 "Profesora Quintina Paredes de Silva", de la localidad de Mariano Roque Alonso.

<sup>41</sup> Soto, Clyde, "Tradiciones que discriminan", en Informativo Mujer, Año 16, N° 167, Enero/Febrero de 2004, Asunción, CDE, págs. 16 - 20.

De los ocho casos denunciados hasta el mes de abril, apenas a dos meses de haberse iniciado las clases, siete estaban siendo investigados y en todos ellos los docentes fueron suspendidos en sus funciones. El asesor legal del MEC informó que las medidas que adoptarían son: suspensión, retención de los salarios, y una vez terminadas las diligencias judiciales, en caso de demostrarse la culpabilidad de los acusados, se procedería a la separación definitiva del plantel del MEC, lo que indica que no podrán volver a ejercer la docencia.

Tres resoluciones ministeriales fueron conocidas a través de la prensa sobre estos casos: la N° 400, que dispuso la intervención de la escuela básica N° 403 “Profesora Quintina Paredes de Silva”, por el caso de la adolescente embarazada y otras irregularidades; la N° 1.073 y la 1.077 que abren sumarios a Luis Alberto Ramírez Verón y Eduardo Prieto, cuyos casos llegaron a instancias judiciales. La jueza Blanca Gorostiaga, que tuvo a su cargo el caso de Eduardo Prieto, teniendo en cuenta que la expectativa de pena no era elevada, le otorgó la medida sustitutiva de prisión, mientras que en el caso de Ramírez Verón, los jueces de segunda instancia decidieron confirmar la resolución emanada por el juez penal de garantías Pedro Darío Portillo, en el sentido de rechazar el pedido de medida sustitutiva.

Una medida ejemplar adoptada por el MEC al respecto fue la habilitación de un servicio de atención al público al que se podrá acceder llamando desde cualquier teléfono de línea baja al 0800-1155. Su cobertura es nacional y se están haciendo tratativas con las empresas de telefonía móvil de modo que también se pueda denunciar a través de los teléfonos celulares. La línea telefónica gratuita surgió en respuesta a las múltiples denuncias que fueron presentadas por casos de acosos sexual, pero el servicio se hizo extensivo hacia otros temas vinculados a la escuela, el colegio o el mismo MEC, desde situaciones de maltrato físico hasta irregularidades administrativas, y sobre todo situaciones que ponen en riesgo la salud física y psicológica, la integridad y la dignidad de las y los alumnos. “Algunos alumnos dicen que no denuncian porque los profesores siempre ganan. Ahora queremos darles garantías a los alumnos ante esas circunstancias, queremos que tomen conciencia de que éste es un medio por el cual pueden ejercer sus derechos de manera responsable”, dijo en declaraciones a la prensa Jorge Aníbal Núñez, encargado del servicio.

### ***Derechos sexuales y derechos reproductivos***

En marzo de este año, en la reunión del período de sesiones de la Mesa Directiva Ampliada del Comité Especial de Población y Desarrollo, que tuvo lugar en la sede de la Comisión Económica para Amé-



rica Latina (Cepal), en Santiago de Chile, el gobierno paraguayo se adhirió a los términos de la declaración emanada de dicha reunión, en la que todos los países de la región reafirmaron su compromiso con los principios, objetivos y acciones contenidos en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo (CIPD), y en las “Medidas clave para seguir ejecutando el programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo”, documento que resultó del proceso realizado para examinar y evaluar la ejecución del Programa de Acción de la CIPD a cinco años de su aprobación, en particular respecto a la inclusión de los temas de población y pobreza en las políticas de desarrollo, los derechos y la salud reproductiva, la igualdad y la equidad de género y el empoderamiento de la mujer.

Estos son temas fundamentales para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, sobre todo en lo referente a la salud sexual y la salud reproductiva. Paraguay es, en ese sentido, uno de los países de la región con los peores indicadores: alta mortalidad materna (183 por 100.000 nacidos vivos en el 2003), elevadas tasas de fecundidad, tanto global (4,3 hijos por mujer), como adolescente, creciente aumento del VIH/Sida en la población femenina, especialmente joven y de escasos recursos y, baja cobertura del parto institucional (56,3% en general y 39% en zonas rurales<sup>42</sup>).

### *Mortalidad materna y aborto*

La muerte de mujeres durante el embarazo, el parto o el puerperio, es un grave problema de salud pública. Un problema que no es sólo de las mujeres, sino que por su gravedad y sus consecuencias se convierte en un asunto de derechos humanos y un tema fundamental para la construcción de la democracia con justicia social<sup>43</sup>. El aborto constituye en este país una de las principales causas de muertes maternas. De las 150 muertes registradas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en el 2003, al menos 37 sucedieron por causa de abortos, es decir, la cuarta parte del total registrado. De estos casos, sólo uno fue anotado como aborto espontáneo, la mitad fueron voluntarios o provocados, y en el 10% de los casos no se consigna la causa. El año pasado, al menos cada 10 días una mujer murió como consecuencia del aborto<sup>44</sup>.

La incidencia del aborto en la muerte materna es mayor en las mujeres más jóvenes y disminuye con la edad. Las jóvenes son las más

<sup>42</sup> Centro Paraguayo de Estudios de Población (Cepep), “Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil”, 1998 (ENSMI-98), Cepep, Asunción, 1999, pág. 85.

<sup>43</sup> Soto, Clyde “El aborto como causa de muerte en mujeres del Paraguay 2003”, CDE, Asunción, 2003.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

afectadas. Más de un tercio de las muertes maternas en adolescentes se deben al aborto. Además, el Ministerio de Salud admite que tiene un subregistro del 56% y en documentación oficial también habla de que en el caso del aborto el porcentaje sería aun mayor, pues no sólo hay subregistro por fallas del sistema de salud, sino que se agrava por la penalización del aborto que hace que estos casos se oculten.

La situación legal del aborto en Paraguay está regida por los artículos 349 al 352 del Código Penal vigente desde 1998. Estos artículos son los únicos que no sufrieron modificación cuando se aprobó el nuevo Código en 1997. Es decir, su contenido actual proviene del anterior código sancionado en 1914. La ley establece la penalización del aborto provocado en general, incluyendo a la mujer, a quienes lo hayan instigado y ejecutado (médicos o partera). El artículo 349 impone penas de entre 15 y 30 meses de penitenciaría a quienes practiquen o se practiquen un aborto. Se admite el aborto sólo para salvar la vida de la mujer. Las penas se agravan cuando durante el aborto o por consecuencias del mismo muere la mujer. En este caso pueden llegar hasta 15 años de cárcel para su pareja si la ha inducido y para quienes lo hayan provocado.

La penalización del aborto no elimina la práctica sino que lo vuelve clandestino y lo convierte en un problema de salud pública con alta incidencia en la mortalidad materna. La penalización del aborto discrimina a las mujeres más pobres, las que no tienen acceso a la información, a métodos anticonceptivos, ni pueden pagar servicios seguros si recurren a abortos. El Estado debe garantizar las decisiones reproductivas de las mujeres, no obligarlas, en contra de su voluntad, a continuar con embarazos no deseados. Al ser laico, el Estado debe legislar más allá de las creencias religiosas y no imponerlas al conjunto de la sociedad.

La pobreza es sin lugar a dudas un factor determinante que impide el ejercicio del derecho a la salud, convirtiéndose en el principal desafío que el Estado paraguayo debe enfrentar ante la inequidad que implica el acceso a los servicios. Una investigación del Ministerio de Salud releva que el 38% de las mujeres, niñas y niños no acude a los servicios de salud porque no tiene dinero para pagar la consulta o para abonar los insumos inherentes a la atención.

En atención a esta situación, el Ministerio de Salud inició un programa denominado "Parto Seguro" y como parte del mismo en noviembre de 2003 liberó el costo de las atenciones a embarazadas y niños/as de menos de 5 años en todos los centros de salud y hospitales públicos del país, con el objetivo prioritario de aumentar la cobertura de la atención institucional de los embarazos y partos y, consecuentemen-

te, disminuir la mortalidad materna e infantil. En el marco del mismo proyecto, el 8 de marzo, en un acto conmemorativo por el Día Internacional de la Mujer, el Ministerio de Salud presentó el *kit* de parto, marcando el inicio de la implementación de paquetes con insumos y medicamentos con el fin de abaratar los costos del parto para las personas de escasos recursos. Debido a un malentendido, los medios difundieron que los kits serían gratuitos y mucha gente denunció el cobro de los mismos. En diversas entrevistas a la prensa, el ministro de salud Julio César Velázquez declaró que “los partos nunca fueron gratuitos en los hospitales públicos”<sup>45</sup>, y que los *kits* pretendían abaratar el costo de los insumos: un *kit* para parto normal sin anestesia tenía un costo de 60 mil<sup>46</sup> guaraníes, con anestesia costaba 80 mil guaraníes, y un *kit* de parto para nacimiento por cesárea tenía un costo de 150 mil guaraníes. El proyecto contemplaba la exoneración del pago solamente a aquellas pacientes indigentes tras una evaluación del servicio social del hospital<sup>47</sup>. Una semana después de su presentación, luego de evaluar el impacto negativo que tuvo la confusión, el Ministerio decidió liberar los costos, de tal modo que los famosos *kits* de parto terminaron siendo efectivamente gratuitos.

Tanto la gratuidad de las atenciones a embarazadas y a niños y niñas de menos de cinco años como del costo del parto son medidas que el Ministerio de Salud tendría que mantener a largo plazo considerando la condición de extrema pobreza en la que viven muchas familias, y sobre todo mujeres que frecuentemente enfrentan solas la maternidad. Esta condición hace que las personas no puedan cubrir tan siquiera el costo mínimo de los medicamentos y terminen prefiriendo parir en sus casas o en la de alguna partera, antes que recurrir al hospital donde después del nacimiento, si no pagan la cuenta, no pueden retirar a sus hijos o hijas. Después de un mes de iniciarse las atenciones gratuitas, la evaluación indicó que hubo avalancha de pacientes, que la demanda de consultas creció en forma considerable. Al respecto, la campaña Desarmemos el Presupuesto, llevada adelante por varias organizaciones de la sociedad civil, entre ellas la CODEHUPY, propone para el Presupuesto General de Gastos de la Nación 2005 la reducción del 30% de los gastos militares para ser invertidos en: parto universal, institucional, libre y gratuito, atención a la desnutrición, programas de vacunación para niños y niñas, tratamiento de enfermedades prevalentes en niños y niñas de 0 a 5 años, kits de partos, programa de salud reproductiva, prevención del retardo mental, y fortalecimiento de establecimientos hospitalarios. Si el

<sup>45</sup> *Diario Última Hora*, 15 de marzo de 2004.

<sup>46</sup> Aproximadamente 10 dólares americanos.

<sup>47</sup> *Diario Última Hora*, 15 de marzo de 2004.

Parlamento atendiera esta propuesta, estaría contribuyendo significativamente a la salud de la gente.

Desde febrero de 2004 se cuenta con un nuevo Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2003-2008, que es resultado de un amplio proceso de consulta ciudadana, luego de la evaluación del plan anterior. Es un buen plan que contempla la atención de los principales problemas que afectan a la sexualidad y reproducción de las personas, aunque no cuenta con los recursos suficientes para su implementación. Según una autoridad del Ministerio de Salud, el programa sólo cubre el 8% de la totalidad de mujeres en edad fértil y se necesita mayor apoyo por parte del Estado para brindar una mejor cobertura<sup>48</sup>.

### VIH/SIDA

Según datos oficiales del Programa Nacional de Lucha contra el Sida (Pronasida) la tasa anual de incidencia de la enfermedad en Paraguay es de 2,7 por 100 mil habitantes para fines del 2003. Un informe del PRONASIDA resalta que el crecimiento es constante aunque sin aceleraciones. El mayor número de registro de personas que viven con VIH proviene de Asunción, le siguen el departamento Central y los departamentos que están en zonas de frontera con Argentina y Brasil: Itapúa, Alto Paraná y Amambay. Entre estos cuatro departamentos y la capital acumulan el 80% del total de registros. La distribución ha evolucionado con el tiempo, siendo al principio concentrada en Asunción y ciudades importantes del departamento Central, para después sumarse las otras ciudades. Actualmente se registran casos en todo el territorio, aunque sigue teniendo un perfil mayormente urbano. El 75% de los registros hasta junio de 2004 son hombres, con una razón de 2,8 por cada mujer<sup>49</sup>.

La mayor proporción de personas afectadas tiene entre 25 y 49 años (68,2%). El grupo etario con mayor frecuencia de casos es el de 30 a 34 años, seguido del grupo de 25 a 29 años. La tendencia es el aumento de los casos en las franjas etarias más jóvenes, con 13,1% de los casos registrados entre los 15 y 24 años. Los que tienen menos de 15 años registran el 5,6% del total<sup>50</sup>.

La vía sexual es la principal forma de transmisión, registrándose en el 80% de los casos. La vía sanguínea acumula el 7% de los casos, con más de dos tercios de este grupo pertenecientes a los usuarios de drogas intravenosas. La transmisión vertical contribuye al 5%. Se desconoce la vía de transmisión del 8% de los registros<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> *Diario Abc Color*, 16 de mayo de 2004.

<sup>49</sup> *Diario Abc Color*, 28 de julio de 2004.

<sup>50</sup> *Ibídem*.

<sup>51</sup> *Ibídem*.

La atención a las personas que viven con VIH/Sida es muy deficitaria. El Pronasida tiene registrados 3.913 casos, de los cuales 1.023 corresponden a casos de sida, sin embargo, el nivel del subregistro es del 80% y se calcula que en todo el país habría más de 18 mil personas viviendo con el virus. El Pronasida asiste con medicamentos sólo a 240 personas, lo que es totalmente insuficiente. Además, la provisión es discontinua debido a los frecuentes desabastecimientos de antirretrovirales que enfrenta la institución, lo cual en muchos casos empeora el estado de salud de las personas que viven con VIH/Sida. A esto hay que sumarle que Paraguay es el único país de la región donde la seguridad social no cubre ningún porcentaje de la medicación antirretroviral, según informa la Organización Panamericana de la Salud (OPS). En setiembre de este año se produjo el onceavo desabastecimiento de medicamentos que soportan las personas que viven con VIH/Sida en los últimos seis años, con terribles consecuencias para su estado clínico. El desabastecimiento de medicamentos se agrava con la falta insumos para los estudios laboratoriales (carga viral y CD4) que son imprescindibles para el seguimiento de los pacientes.

Una vez más, la pobreza es el factor que determina que muchas personas, y en el caso del sida cada vez más mujeres no gocen de su derecho a la salud. El Estado paraguayo no se los garantiza, y no sólo eso, tampoco existe una legislación que proteja a esta población de las discriminaciones de las que son objeto debido a la ignorancia, intolerancia y desinformación. Así, las personas que viven con VIH/Sida deben ocultar su condición para conservar sus empleos, no ser acosadas, excluidas e incluso atacadas. En junio de 2004 un reporte de prensa informaba sobre el caso de una joven de 25 años cuyo esposo falleció a causa del sida, ella quedó sola, con dos hijos, sin empleo, y como si fuera poco, los vecinos la expulsaron de la casa donde vivía. La Fundación Vencer, organización de personas que viven con el VIH/Sida denunció el caso a la opinión pública, afirmando que *“no es el único, mucha mujeres infectadas sufren la misma marginación, a la que se suma la pobreza y la falta de medicamentos”*<sup>52</sup>. Actualmente la Fundación Vencer, con el apoyo del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (Onusida), lleva adelante un proceso de consulta con distintos sectores de la sociedad para la elaboración de un proyecto de ley del sida que remplace la ley actual, que además de no garantizar los derechos de las personas que viven con el VIH/Sida, las discrimina.

<sup>52</sup> Diario Última Hora, 24 de junio de 2004.

## RECOMENDACIONES

- La implementación efectiva del II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003 - 2007.
- El aumento del porcentaje de la cuota de participación femenina establecida en el Código Electoral.
- La creación del registro único de atención de casos de violencia de género.
- La implementación del Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual de Niños/as y Adolescentes.
- El estudio del “Proyecto de Ley de Protección en el Proceso Penal a Niños/as y Adolescentes Víctimas de Violencia y Abuso Sexual” y la aprobación de una ley al respecto.
- La derogación de los artículos del Código Laboral que establecen condiciones discriminatorias al trabajo doméstico.
- La asignación presupuestaria suficiente para garantizar el parto gratuito efectivo en todos los servicios públicos de salud.
- La despenalización del aborto.
- Asignación de un mayor presupuesto al Programa Nacional de Lucha contra el sida que permita garantizar la provisión suficiente y permanente de medicamentos antirretrovirales y la realización regular de los estudios de carga viral y CD4 a todas las personas que viven con el VIH/Sida.



# Continúa la intolerancia contra grupos de orientación sexual diversa

Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero (GAG-LT)

*Pese a la veta positiva abierta con el proyecto de Ley contra la Discriminación presentado en el Senado; la violencia e intentos de segregación sufridos por personas transgéneros; la invisibilidad y discriminación de las lesbianas, así como la persistente asociación con la perversidad y el crimen de la homosexualidad masculina, nos presentan a finales del año 2004, una realidad que no ha cambiado mucho para el sector.*

## INTRODUCCIÓN

Aunque ciertamente el Estado paraguayo no se caracteriza por brindar atención al sector gay, lésbico y transgénero, en lo que va del año 2004 se ha abierto una veta con el proyecto de ley contra la discriminación presentado por un senador.

En este proyecto de ley se ha incluido abiertamente a todos los sectores discriminados, y entre ellos a los que hacen al tema de la orientación sexual diversa. Ha generado —en las organizaciones sociales como en los medios de comunicación— un interesante debate y más apertura por parte de la sociedad paraguaya.

Si bien el panorama se muestra más auspicioso, continúan suscitándose las denuncias por discriminación, las cuales fueron recopiladas de los medios de comunicación y de la propia voz de las personas de este sector. Asimismo, sigue siendo alta la carga de rechazo en el seno familiar, los despidos laborales, la exclusión de los círculos primarios de relación social, el desconocimiento de este tema por las autoridades nacionales.

Tampoco disminuyeron las exclusiones sufridas por las personas transgéneros, quienes se encuentran libradas a su suerte en las calles. Las agresiones físicas y verbales siguen siendo frecuentes, y se suma a ello el arbitrario proyecto de ordenanza municipal para regular el trabajo sexual, que antes de incluir y buscar soluciones a los problemas del sector, formaliza en la legalidad los actos de discriminación.

La invisibilidad de las lesbianas sigue siendo tal, y con una mayor carga de discriminación por su doble condición de ser mujeres y lesbianas. La homosexualidad masculina sigue siendo asociada a la perversión y la delincuencia. Y esta realidad, a pesar de la presencia de las organizaciones que defienden los derechos de gays, lesbianas y transgéneros, no ha cambiado mucho en la realidad nacional en los últimos meses del año 2003 y de este año 2004.

### ***Los transgéneros y su posición ante las leyes y los derechos humanos***

La noción de identidad de género hace referencia a la convicción íntima y subjetiva de ser hombre o mujer, partiendo de un cuerpo sexuado que se va transformando dentro de un contexto histórico, social y cultural. Este proceso se da en forma independiente del sexo con el cual la persona nace y de la orientación sexual que desarrollará.

A diferencia de los transgéneros, las personas con orientación sexual no convencional (gays, lesbianas, bisexuales), tienden a reproducir los roles e identidades de género convencionales (masculino/femenino), que tienen la opción de invisibilizar su condición, es decir, su conducta sexual no se ve y solo puede ser deducida mediante la expresión de género o al declararla en forma pública. Los transgéneros (travestis, transexuales) no tienen esa posibilidad, ya que en ellas y ellos su condición se revela de forma evidente, situándolos de esta manera en una posición de mayor vulnerabilidad, que se traduce en actos de violencia física o verbal: exclusión familiar, falta de opciones laborales, dificultad en el libre tránsito y acceso a lugares abiertos al público, que sumados a la poca o nula información calificada y al acceso a los servicios de salud, transforman a este colectivo en una población también altamente vulnerable a contraer enfermedades de transmisión sexual o VIH/ Sida.

Muchos transgéneros y transgéneras, con el fin de armonizar su anatomía con su género asumido, someten a sus cuerpos a transformaciones dramáticas mediante la cosmética, el uso de hormonas, la aplicación de implantes, que son muchas veces realizados por ellos mismos sin contar con ningún tipo de supervisión profesional o asistencia calificada, y en condiciones precarias de higiene y salubridad,

facilitando de esta manera la exposición a infecciones y enfermedades que comprometen su bienestar físico y mental.

### *Situación legal*

La transgeneridad es poco conocida y estudiada, ya que a diferencia de la orientación sexual alternativa, se posee pocos datos sobre ella, y menos aún análisis acabados desde el derecho y la legalidad.

El primer problema legal con el cual tropiezan los y las transgéneros es la falta de concordancia entre su personería civil, apariencia física e identidad de género. En nuestro país, poseer un documento de identidad civil resulta imprescindible para realizar los más mínimos trámites, tales como obtener licencia de conducir, acceder a créditos, obtener alojamiento, ejercer el voto, etc.

En este caso, tener una cédula de identidad que corresponda a la apariencia física exhibida a diario es de suma importancia para asumir una vida satisfactoria. Tanto en el marco legal nacional como internacional –con excepción del Sistema Europeo de Derechos Humanos– no está reconocida la identidad de género como un derecho humano.

1. En la declaración universal de los derechos humanos, en sus artículos 1 y 2, en los que se hace referencia a los derechos e igualdades, no se menciona la identidad de género.
2. A pesar del derecho a la libre circulación, consagrado en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en el 14 de la Constitución Nacional, muchas transgéneros se ven obligadas, por el miedo a las agresiones físicas o verbales, a no frecuentar lugares abiertos al público y evitar transitar por la vía pública en ciertos horarios.
3. El artículo 25 de la Constitución Nacional garantiza la libre expresión y formación de la propia identidad, sin embargo, el hecho de asumir una identidad de género que no corresponde a su sexo biológico es castigado socialmente e ignorado en la legalidad.
4. El artículo 23, inciso 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el artículo 86 de la Constitución Nacional, garantizan el trabajo, su libre elección y su realización en condiciones libres y justas. Es en este aspecto en donde se percibe con mayor claridad la falta de igualdad de oportunidades. Empujando a este colectivo a una única salida laboral: el comercio sexual. Asimismo, el artículo 88 de la Constitución Nacional, de la no discriminación, que afirma que “no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores (...)”, no contempla entre los motivos citados la identidad de género.

## ***Gays son expulsados del centro comercial Mall Excelsior***

Entre noviembre del año 2003 y agosto del presente año se han recibido permanentes denuncias de discriminación por parte de los guardias de seguridad del centro comercial Mall Excelsior. Varias personas fueron expulsadas del local porque los guardias presuponían homosexualidad por la manera de vestir o por la expresión de género de varias personas<sup>1</sup>. Al ser consultados sobre estos hechos, los guardias respondieron que han recibido explícitas instrucciones de la gerencia del centro comercial para no permitir la entrada a personas homosexuales.

Varias de las personas que fueron echadas denunciaron que fueron maltratados al ser llevados hasta las puertas de salida, a pesar de ser clientes fijos del Mall Excelsior y de contar con recursos económicos para financiar sus gastos.

Aunque la Constitución Nacional, en sus artículos 46 y 47, declara la igualdad y garantiza la no discriminación, no existe una reglamentación que brinde garantías a las personas en los espacios privados abierto al público. Hace diez meses que el Mall Excelsior cuenta con un letrero que reza “la empresa se reserva el derecho de admisión», “legalidad” que les garantiza la expulsión de personas no gratas para el centro comercial.

### ***Medios de comunicación y homosexualidad***

En el marco de las noticias y en los espacios destinados a ellas, el tratamiento del tema de la homosexualidad se ha abordado apropiadamente, aunque en muchos programas de estilo libre en radio y televisión la orientación sexual es abordada con morbosidad y vinculándola a la enfermedad, lo que señala la ignorancia sobre estos temas por parte de los conductores y conductoras, por lo que se sigue estigmatizando a la homosexualidad y consecuentemente se culmina en hechos de discriminación.

La desinformación sobre el hecho de que la homosexualidad fue eliminada del listado de patologías de la Sociedad Americana de Psiquiatría en el año 1973 y de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1983 por parte de algunos miembros de los medios de comunicación trae consigo serias consecuencias para el sector gay, lésbico y transgénero porque es difícil revertir la sentencia en la voz de los y las formadores de opinión pública.

---

<sup>1</sup> *Es la manera de expresar la identidad de género, esto se da por medio de comportamientos y actitudes que pueden corresponder al estereotipo masculino o femenino. Una misma expresión de género puede ser utilizada indistintamente por hombres o mujeres, lo que no está necesariamente relacionado a la orientación sexual.*

## ***Partido Colorado manifiesta públicamente homofobia***

En el mes de junio el presidente del Partido Colorado, senador Herminio Cáceres, emitió una resolución por la que se prohíbe la permanencia de funcionarios en el local de la Asociación Nacional Republicana (ANR) luego de las 19 horas. Según versiones informales, esta decisión se dio luego de que dos funcionarios de la institución fueron sorprendidos besándose en una de las oficinas, lo que fue totalmente descartado por las autoridades del Partido Colorado.

Cuestionado sobre su postura, el presidente de la ANR ante el tema de la homosexualidad señaló: “yo no voy a acompañar la homosexualidad, puede ser una opción, pero en mi partido yo no voy a llevar adelante, no voy a habilitarles las puertas para eso (...)”. Y para dejar en claro su postura personal, dijo irónicamente que a él le gusta “la posición adelantada (refiriéndose a las relaciones heterosexuales), la posición atrasada es la que no me gusta”<sup>2</sup>. En los pasillos de la Junta de Gobierno el tema se convirtió en motivos de burlas hacia los funcionarios implicados en el supuesto hecho.

Es alarmante que este tipo de actitud sea generada por parte de un líder de un partido político y en particular de esta organización, vinculada a varios sectores de la sociedad paraguaya. Posturas como estas alimentan y promueven la homofobia, y en particular en el campo político, el cual descalifica y descarta la posibilidad de reconocimiento justo de los derechos humanos de gays, lesbianas y transgéneros.

## ***Radio Obedira presenta carta al Congreso Nacional en contra de homosexuales***

El director de Radio Obedira, Arnoldo Wiens, presentó una carta en contra de la lucha que vienen desarrollando los sectores gays, lésbicos y transgéneros ante el pedido de voto positivo de Paraguay en Ginebra, argumentando que su pronunciamiento es a favor de la familia paraguaya e instando a los senadores y diputados a la reflexión para el voto en contra.

Varias organizaciones que defienden los derechos gays, lésbicos y transgéneros habían solicitado al gobierno paraguayo su voto favorable en el Congreso de las Naciones Unidas, que se desarrolló en Ginebra, en el cual el Estado brasileño presentó un proyecto de inclusión del término orientación sexual en el articulado de la no discriminación, contemplado en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

---

<sup>2</sup> *Diario La Nación, jueves, 17 de junio de 2004. Sección política. Pág. 6.*

Algunas organizaciones sociales de nuestro país reaccionaron contra la actitud discriminativa del director de Radio Obedira con otra carta, repudiando este hecho y solicitando a los parlamentarios posturas políticas que apuesten a la tolerancia ante este tipo de demandas que promueven la discriminación.

### ***Homosexuales no pueden donar sangre***

Los criterios hospitalarios para donar sangre contemplan, entre otros puntos, que personas homosexuales no pueden donar sangre. Este criterio sugiere que solo los homosexuales son vulnerables a enfermedades transmitidas por vía sexual.

En la tragedia ocurrida en el supermercado Ycuá Bolaños la consigna para los donantes de sangre era claramente discriminatoria, ya que cualquier tipo de sangre y de donde provenga debe ser sometida a estrictos estudios para eliminar la factibilidad de transmisión de cualquier tipo de enfermedades a través de transfusiones.

### ***Iglesia Vida Nueva promueve homofobia***

La Iglesia Vida Nueva en lo que va de los meses de julio y principios de agosto viene realizando una campaña de “Sanación a homosexuales”, con la que promueve y refuerza la homofobia imperante en la sociedad paraguaya, tratando a las personas con orientación sexual diversa como enfermos y enfermas.

Esta iglesia desconoce que en el año 1973 la Sociedad Americana de Siquiatría ha eliminado de su lista de patologías a la homosexualidad. De la misma manera, en el año 1983 la OMS ha concluido que la homosexualidad es una variante de la sexualidad humana. Con este tipo de hechos se coloca en riesgo la salud física, mental y la integridad de seres humanos que gozan de derechos.

### ***Ley contra la discriminación***

En el mes de mayo del presente año el senador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario, presentó un proyecto de ley contra todo tipo de discriminación. Si bien este proyecto demuestra una apertura por parte de las autoridades parlamentarias, no faltó otros congresistas que sostienen que este tipo de legislación es para países del Primer Mundo.

La visión que tienen algunos congresistas, que la igualdad y la justicia solo son para países “primer mundistas”, es uno de los primeros y fundamentales obstáculos para que la legislación garantice los dere-



chos y pongan fin a los altos niveles de discriminación en la cultura paraguaya.

Además, el mismo senador que presentó en la Cámara el proyecto de ley manifestó que el documento fue destinado a diferentes comisiones para su estudio, y que esto traba el rápido dictamen favorable de los artículos que contempla el proyecto de ley. Es decir, la voluntad política de abordar el tema de la no discriminación entre los parlamentarios llevaría más tiempo en el proceso de elaboración de leyes del país.

### ***Del derecho a la organización***

La Constitución Nacional garantiza el derecho a la organización, pero sin embargo éste se hace difícil para que sectores gays, lésbicos y transgéneros se organicen en el interior del país. El miedo es una de las causas por el cual las personas gays, lésbicos y transgéneros no pueden encontrarse entre pares y concretar una organización que defienda los derechos humanos.

La ausencia de organizaciones en el sector estanca la progresión del reconocimiento de los derechos, ya que la organización es una de las vías más importantes para reivindicar y mantener vigentes los derechos sociales y políticos del sector.

La homofobia en el interior del país es mucho más acentuada, por lo que las personas gays, lesbianas y transgéneros viven una doble vida, y esa situación social pone en riesgo la salud física y mental de las personas con orientación sexual diversa.

### ***Proyecto de ordenanza municipal que regula el trabajo sexual***

Entre los meses de abril, mayo y junio la concejala Gladys de Rodríguez promovió la aprobación de la reglamentación del trabajo sexual con una propuesta de ordenanza que desde todas las perspectivas discrimina a las personas del sector.

Este proyecto atenta no solo contra la intimidad de las personas, sino contra el derecho básico que tiene toda persona al trabajo y a la salud, además de violar la leyes de libre expresión y libertad de tránsito, garantizadas en la Constitución Nacional.

Esta propuesta viene de varios años anteriores y desde la Comisión de Salubridad e Higiene fue presentada a la Junta Municipal con la intención de crear una zona roja, exigir a todas las personas trabajadoras que no estén en las calles, sino en lugares destinados para el efecto.

La ordenanza municipal, entre otras cosas, planteaba la utilización de un carné sanitario que garantice la salud, el cual habilita para el ejercicio del trabajo sexual. En ningún caso el carné es garantía de salud, ya que las enfermedades de transmisión sexual pueden ser adquiridas antes o después de la realización del carné, además de violar el derecho a la intimidad de las personas, establecido en el artículo 33 de la Constitución Nacional.

Luego de varias acciones de organizaciones sociales que abordan la temática se logró que la ordenanza municipal que regula el trabajo sexual pase a la Comisión de Legislación para un tratamiento más serio y consultivo con las personas afectadas. Sin embargo, en el mes de agosto un concejal del Partido Colorado presentó otra minuta sobre el trabajo sexual, alegando la urgencia del tratamiento del tema, lo que pone en riesgo los logros ciudadanos hasta el momento.

Toda esta campaña de exclusión fue apoyada por la ministra de Turismo, Evanhy de Gallegos, quien argumentó que esta ordenanza es correcta porque pretende “limpiar” la ciudad de personas que atentan contra la moral de la sociedad, y por sobre todo por la mala imagen que da esta situación ante la visita de extranjeros a nuestro país.

### ***Discriminación en la familia***

En lo que va del presente año varios jóvenes que han llegado a nuestra oficina manifestaron que en el ámbito familiar es donde sufren las mayores discriminaciones. Los padres y las madres de familia frecuentemente confunden su rol de brindar seguridad a sus hijos e hijas e incurrir en maltratos físicos y psicológicos, expulsión del seno familiar, tratamientos religiosos y psicológicos obligados, con el fin de “curar y salvar” a sus hijos e hijas de este “mal”.

Las crisis psicológicas, las inseguridades, la insolvencia económica, el rechazo de los hermanos y hermanas son consecuencias de la intolerancia reinante en la familia. Los adolescentes expulsados generalmente desertan del sistema escolar, y al no solventarse económicamente, son blanco fácil para ser trabajadores sexuales y de esta manera poder subsistir.

### ***Espacios para las lesbianas***

Desde una mirada de evaluación de lo que fue el año 2004 en el campo de los derechos humanos de personas homosexuales, nos encontramos con que el sector de las mujeres lésbicas en nuestro país aún adolece de la invisibilidad, por lo que los espacios políticos o de diversión son limitados para el sector.

Como las lesbianas son “invisibles”, la dificultad para organizarse es mayor ya que las mujeres se ven obligadas como parte de su lucha a visibilizarse y a organizarse a la vez. Además, se suma a esta realidad la condición de ser mujeres que acarrearán sobre ellas años de discriminación y exclusión por parte de la sociedad, y en particular en la sociedad paraguaya.

Los debates sobre la realidad de la homosexualidad femenina en nuestro país aún son mínimos, ya que las condiciones no favorecen a una real participación e inclusión de las lesbianas. Sin embargo, la presencia masculina en la sociedad es mayor, por lo que se han generado algunos espacios de participación que permiten al sector gay mayores posibilidades para participar de la vida pública.

Los espacios públicos son necesarios para el desarrollo de una vida digna, y si las políticas públicas del Estado paraguayo aún no incluyen la orientación sexual como un tema pendiente en la agenda de los derechos humanos locales, mucho menos se ha pensado en la realidad a la que sobreviven las mujeres lésbicas en Paraguay.

En estas condiciones de invisibilidad, las lesbianas recurren a espacios privados y ocultos de relacionamiento. Y cuando es posible desarrollar una vida pública, son acosadas por hombres y además desconocidas en su condición y preferencias sexuales.

Algunas mujeres han manifestado a nuestra organización que cuando hacen pública, algunos hombres violentan su homosexualidad con propuestas sexuales o las agreden verbalmente diciéndoles que serán “regeneradas” con un vínculo heterosexual.

La discriminación es cotidiana en la condición lésbica, por lo que la necesidad de normas legales por parte del Estado, que garanticen la igualdad y la no discriminación, se hacen imperante. El reconocimiento de este derecho urge y las políticas de igualdad son una verdadera necesidad que debe ser salvada en el contexto democrático.

## RECOMENDACIONES

- Reglamentar los artículos 46 y 47 de la Constitución Nacional mediante la aprobación del proyecto de ley contra todo tipo de discriminación. E incorporar en la legislación la protección, en particular a las personas con identidad de género no convencional.
- Incorporar al marco legal el reconocimiento de la identidad de género y todo cuanto afecta a éste.
- Facilitar el acceso a los servicios de salud y promover políticas de reducción de daños, permitiendo a las y los transgéneros

transformar su cuerpo mediante recursos cosméticos o quirúrgicos, con asistencia profesional y en contextos de higiene y salubridad.

- Derogar las ordenanzas municipales que discriminan a las personas trabajadoras del sexo.
- Incluir en los curriculum educativos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) temas relacionados a la libre orientación sexual y a la no discriminación. Eliminar de éstos todo contenido programático discriminatorio.
- Eliminar los ítems considerados discriminatorios de los formularios de hospitales destinados a la donación de sangre.
- Prever mecanismos legislativos que sancionen cualquier atención y/o terapia médica y psicológica coercitivas que intenten modificar la orientación sexual de las personas.
- Establecer normas legislativas que sancionen a los/as propietarios/as de empresas privadas abierta al público cuando incurran en actos de discriminación hacia personas con orientación sexual diversa.
- Incorporar el tema de orientación sexual e identidad de género en el debate público mediante los medios de comunicación, evitando todo tipo de lenguaje homofóbico estereotipado o sensacionalista.
- Hacer cumplir el principio de igualdad de todas las personas declarado en la Constitución Nacional, eliminando las leyes discriminatorias y homofóbicas.

# La situación migratoria en el país. Para las autoridades, la migración es un problema de seguridad

Tomás Palau Viladesau  
Base. Investigaciones Sociales

*Quizás los problemas que afectan más directamente a los migrantes, tanto a los que ingresan como a los que buscan emigrar, son la visión persistente en las autoridades de que la migración es un problema de seguridad y, por otro lado, la excesiva burocracia y corrupción en la tramitación de la documentación migratoria. Estos aspectos serán considerados más adelante.*

## ACCIONES GUBERNAMENTALES REFERIDAS A LAS MIGRACIONES

Durante el 2004 la Dirección General de Migraciones (DGM) inició la elaboración de la Política Nacional de Migraciones del Paraguay. Esta iniciativa, que continúa a la realizada en años anteriores, en la que se elaboró los lineamientos de dicha política, cuenta con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El documento estará listo durante el primer trimestre del 2005.

Además de esta explicitación estructurada de la política, diversas acciones emprendidas por el gobierno muestran la orientación de los instrumentos que han sido aplicados, en la mayoría de los casos de manera reactiva ante situaciones de hecho, más que sugiriendo una conducta institucional proactiva. Los principales acontecimientos registrados serían los siguientes.

Por un lado, ante el fenómeno de la intención masiva de migrar a España, que apareció con fuerza durante el año, el gobierno de ese

país a través de su embajador manifestó que Paraguay no planteó la firma de un convenio de regulación de flujos migratorios y que España considera que no es el cauce “porque estimula el deseo de emigrar, lo cual no conviene a Paraguay y mucho menos a España”. A su vez, esa misma embajada anunció que por un año otorgará el gobierno de España cupos migratorios a Paraguay. Dicho pedido fue solicitado por Nicanor Duarte Frutos, atendiendo el fenómeno que se está dando en los últimos años de centenares de compatriotas que viajan a España en busca de empleo. En concreto, el gobierno no parece mostrarse afectado por la emigración de paraguayos al exterior.

Por otro lado, el canciller argentino, Rafael Bielsa, entregó a mediados de año a su colega de Paraguay, Leila Rachid, una propuesta de un nuevo acuerdo migratorio. El convenio bilateral sobre el tema había sido firmado en noviembre de 1998 por las respectivas Cancillerías, pero ninguno de los dos congresos aprobaron tal documento, lo que significa que no está en vigencia.

A su vez, en el marco de la reunión de la Convención Interamericana contra la Corrupción, realizada en Managua, Nicaragua, en julio, se decidió establecer un mecanismo coordinado que impida el asilo a los ciudadanos acusados de actos ilícitos en sus territorios. Participó del encuentro el viceministro de Relaciones Exteriores, Luis Fernando Ávalos. En esa ocasión el gobierno paraguayo se comprometió a no otorgar asilo a los corruptos. Parecería ser que con los que ya hay dentro es suficiente.

En una curiosa aunque comprensible disposición, en enero el gobierno paraguayo anunció que eliminará todas las dificultades migratorias que puedan existir para facilitar al máximo el ingreso y radicación legal en el país de ciudadanos estadounidenses, principalmente de los que vengan con intenciones de realizar inversiones productivas. El tema fue analizado por la canciller Leila Rachid (casada en segundas nupcias con un ciudadano estadounidense) y el director general de Migraciones de ese momento, Carlos Machuca, quien fue removido en julio con cargos de corrupción.

## **CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN MIGRATORIA**

Desde que asumió el cargo, en agosto de 2003, el anterior director de la DGM fue hecho responsable de una innumerable cantidad de irregularidades, que culminaron con su destitución a comienzos de julio de 2004.

Algunas de las irregularidades fueron las acusaciones contra funcionarios de la DGM en Ciudad del Este por despojar de 1.500 dólares a



tres chinos “rojos”, además de arrebatárle el pasaporte a uno de ellos. La denuncia fue hecha por la mujer de uno de los afectados. Los orientales se habían negado a pagar otros 1.000 dólares, por lo que los funcionarios decidieron denunciarlos ante la Policía como miembros de la “mafia china”, y fueron detenidos por los agentes de seguridad. El director de Migraciones afirmó dicho hecho y resaltó que necesita la identidad de los involucrados para sumariarlos y castigarlos.

Trascendió también que funcionarios capitalinos interventores de la oficina de Migraciones ubicada en la cabecera del Puente de la Amistad exigían una coima de 30 dólares a extranjeros que no tenían sus documentos de retorno. Uno de los “interventores” retuvo en forma ilegal la cédula de un ciudadano libanés. Esta coima subió luego a 50 dólares. Así, un grupo de 10 libaneses fue retenido y después liberado. El supuesto cobro fue por carecer del certificado de retorno.

Estos son sólo algunos de los casos. Entre los más graves se conoció casos de estafas masivas a ciudadanos brasileños, quienes pagaron los aranceles de sus documentos y éstos ni siquiera fueron tramitados. Coimas en el aeropuerto internacional, tarifas más caras de lo normal cobradas por gestores, pésimo trato en frontera de funcionarios y otras irregularidades que culminaron, como se dijo, con la destitución de Carlos Machuca y el nombramiento del doctor Carlos Lisera. El nuevo encargado procedió de inicio a una depuración importante de los funcionarios corruptos, limpieza que alcanzó incluso a antiguos y altos funcionarios, alguno de los cuales han sido imputados por diferentes delitos, entre ellos a la directora del puesto de control en Encarnación. En estos momentos, la DGM parecería estar encaminándose hacia una gestión más transparente y eficiente, ya que además de los cambios mencionados procedió a iniciar –como ya se mencionó– la elaboración de la política migratoria nacional, un proceso de modernización institucional, una definición de competencias entre instituciones involucradas en la gestión migratoria y a encarar la reglamentación de la actual Ley N° 978 de Migraciones.

## LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

En el marco de la celebración de la semana de las personas obligadas a desplazarse, la Pastoral de los Migrantes de la Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP) solicitó mayor apoyo de parte de la sociedad hacia los desplazados nacionales y extranjeros. Según esta fuente, habría más de 70 mil indocumentados residiendo en el país, muchos de ellos en situación de explotación y pobreza. Bajo el lema “La migración como espacio en perspectiva de paz” la propuesta pretende desarrollar mayor apertura hacia los afectados por el fenómeno.

Por su parte, las Naciones Unidas pidió en mayo a Paraguay que no expulse a los refugiados: no devolver, extraditar o expulsar a los extranjeros que quieren ingresar al país con fines de refugio<sup>1</sup>. Debe recordarse al respecto que Paraguay ha ratificado los siguientes acuerdos y tratados.

<i>Instrumentos<sup>2</sup></i>	<i>Fecha de ratificación</i>
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951	1 de abril de 1970
Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967	1 de abril de 1970
Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo) de 1889	3 de setiembre de 1889
Convención sobre Asilo (La Habana) de 1928	28 de octubre de 1948
Convención sobre Asilo Político (Montevideo) de 1933	28 de octubre de 1948
Convención sobre Asilo Territorial (Caracas) de 1954	25 de enero de 1957
Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas) de 1954	25 de enero de 1957
Convención Interamericana sobre Extradición de 1981	(2 de junio de 1998 - firma)

En un trabajo de tesis de licenciatura<sup>3</sup> el padre Alcides Salinas develó, documentadamente, un problema de escasa visibilidad en nuestra sociedad: el de la discriminación en las escuelas. Si bien algunos estudios anteriores<sup>4</sup> habían mostrado las características xenofóbicas del comportamiento de la sociedad y las autoridades paraguayas hacia determinadas comunidades de migrantes, el trabajo de Salinas confirma que esta actitud es también observada en las instituciones escolares<sup>5</sup>. Este problema no es siquiera mencionado por las autoridades educativas del país.

En cuanto a los trabajadores migrantes, durante el año se firmó un convenio interinstitucional entre el Ministerio de Justicia y Trabajo, el

<sup>1</sup> De acuerdo a esta fuente, existían en ese momento 32 personas en carácter de refugiadas en el país, de las cuales 21 ya adquirieron su status y 11 solicitaron al Estado paraguayo ser reconocidas como tales. De las 21 personas, ocho son rusos, seis vietnamitas, cinco cubanos, una yugoslava y un iraní.

<sup>2</sup> Estado de ratificación de los principales instrumentos internacionales al 30 de junio de 2002. Base de datos jurídica sobre refugiados, migrantes, extranjeros y temas conexos. M. Laura Gianelli Dublanc, abogada, consultora.

<sup>3</sup> Salinas, A. "Inserción de alumnos y alumnas inmigrantes al sistema educativo en el Paraguay. Un desafío para la educación". San Estanislao, Paraguay. Universidad Tecnológica Intercontinental (UTIC), Facultad de Ciencias de la Educación, 2004. Tesis de grado.

<sup>4</sup> Pérez, N. y V. Coronel.

<sup>5</sup> Así, el aspecto más relevante que impide a los alumnos y alumnas inmigrantes integrarse en la escuela es el rechazo (42%), seguido de la comunicación (18%), la falta de respeto (11%), por ser diferentes (11%) y por miedo e inseguridad (9%). Los tres últimos indicadores son también una forma de rechazo expresado por los alumnos y alumnas inmigrantes, lo que en este sentido alcanza el 73%.

Ministerio del Interior y el Instituto de Previsión Social (IPS) con el objetivo de optimizar el control legal de las personas extranjeras que ocupan un puesto laboral dentro del país. Estas tres instituciones tendrán la responsabilidad de verificar el cumplimiento de las leyes, de la Ley General de Migraciones y de seguridad social en los locales de trabajo mediante la conformación de un comité técnico.

## **LA PROBLEMÁTICA DE LA TRATA DE PERSONAS**

Como resultado de una iniciativa de la Cancillería Nacional, y con el apoyo de la OIM, el Ministerio de Relaciones Exteriores inició durante el año una serie de actividades tendientes a encarar este difícil problema. La conformación de grupos de trabajo especializados fue el resultado de una serie de hechos que han venido saliendo a la luz cada vez con más frecuencia y que se vinculan a la aprobación por parte de Paraguay de la convención de las Naciones Unidas que tiene por objetivo prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres, niños y niñas (de menos de 18 años de edad), según acuerdo adoptado en Nueva York el 15 de noviembre de 2000.

Por su parte, la ministra de la Mujer, María José Argaña, mantuvo una reunión informativa con el oficial del Departamento de Monitoreo y Combate al Tráfico de Personas de la Oficina de Servicios Extranjeros del Departamento de Estado norteamericano, Phillip Linderman, así como con el ministro del Interior, Orlando Fiorotto (destituido), y la titular de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, Mercedes Brítez de Buzó. Las autoridades abordaron la problemática y las posibles acciones conjuntas para combatir el flagelo.

Mientras tanto, la Cámara de Diputados sancionó el proyecto de ley que aprueba el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, el cual complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Asimismo, se conoció que una de las prioridades del Mercosur es detener el tráfico de personas. También poner freno definitivo al tráfico de personas en la región es uno de los objetivos de las fuerzas de seguridad del Mercosur. Así acordaron ministros del Interior del bloque, además de Perú, Bolivia y Chile, precisamente en momentos en que en nuestro país se reabre el debate con respecto a adolescentes llevadas bajo engaños a España para ser explotadas sexualmente.

Algunos de esos hechos son el trascendido de que cerca de 50 paraguayas declararan a la prensa que bajo engaño viajaron desde Paraguay para trabajar en España, pero terminaron en un burdel siendo

prostituidas forzosamente. Otro caso de trascendencia fue el de la joven Lurdes Concepción Resquín, de 22 años, quien fue víctima de una red internacional de trata de blancas de la que pudo escapar gracias al auxilio de sus hermanos. Recibió la oferta de ir a trabajar a España con la promesa de un sueldo de 2.000 euros. Una vez allá se encontró en un prostíbulo con 36 paraguayas. El caso fue denunciado ante el fiscal Pedro Alderete, de Villarrica. Por este motivo una organización de mujeres del departamento del Guairá dirigió una nota a la ministra de la Mujer, María José Argaña, pidiendo la intervención del gobierno en el grave caso detectado de la red de prostitución que envía mujeres a España bajo engaño.

Esta red de prostitución involucra también a altos funcionarios de la Policía Nacional o de Migraciones, según el fiscal de Villarrica, Pedro Alderete, por la rapidez con que se le consiguió pasaportes a Lurdes Resquín y Emiliana Saucedo para viajar a España. El funcionario estima que se trata de una red mafiosa muy amplia, muy poderosa, cuyos tentáculos llegan a diversas esferas policiales.

En otro caso dos jóvenes mujeres de Encarnación que escaparon de un prostíbulo de Córdoba, Argentina, testificaron ante el fiscal Víctor Florentín contra la red de prostitución que las llevó hasta allí. Afirmaron que la persona que les ofreció trabajo vive en el mismo barrio donde ellas residen. Dijeron además que muchas paraguayas son llevadas engañadas y trabajan actualmente en la ciudad del país vecino.

Como consecuencia de la amplia difusión de estas informaciones, el embajador paraguayo en España, Julio César Frutos, confirmó que más de 500 paraguayas trabajan en la prostitución en España y facturan –según él– poco más de 300 euros por día. Inmediatamente la canciller Leila Rachid indicó al embajador Frutos que asista a esas compatriotas.

Por su parte, la Policía española anunció que desarticuló dos redes que obligaban a brasileñas, paraguayas, argentinas y colombianas a prostituirse, en operativos en los que se detuvo a 17 responsables de 70 extranjeras en situación irregular.

## LA SITUACIÓN EN ÁREAS DE FRONTERA

Como consecuencia de la agresiva expansión del área de siembra de la soja transgénica durante el año, las reacciones de diversos sectores de la sociedad se ha incrementado contra los sojeros, la mayoría de los cuales son de origen brasileño. Este recrudecimiento de los conflictos con ese país se suma a otros ya existentes, que se refieren a la presencia de trabajadores brasileños en ciudades de frontera y que no reúnen los requisitos migratorios.

A raíz de esa creciente conflictividad el Senado retomó el estudio de un proyecto de ley que establecería una “Franja de seguridad fronteriza”, como existe en los países vecinos. El documento estipula que la prohibición regirá hasta 50 kilómetros de los límites paraguayos para el resguardo de la soberanía. Si bien la iniciativa no prosperó debido a múltiples factores, resulta importante en términos de identificar el alto nivel al que ha llegado la preocupación sobre el tema. En efecto, la Cámara de Diputados resolvió postergar sin plazo el estudio del proyecto de ley de seguridad fronteriza, presentado por el diputado liberal Blás Vera en noviembre del 2003. Se alegó que debe ser discutida con todos los sectores involucrados y no puede ser una decisión unilateral de la cámara.

La reacción brasileña no se hizo esperar. Hizo conocer al gobierno nacional que busca regularizar la situación de los colonos de esa nacionalidad. La solicitud fue hecha en una visita que realizó el diplomático acreditado ante nuestro gobierno al secretario de Estado. El trabajo de relevamiento se centrará en los colonos que ya tienen familia e hijos paraguayos. Por su parte, el secretario de Estado manifestó que los ciudadanos brasileños recibirán sus respectivos documentos toda vez que reúnan los requisitos exigidos por la ley paraguaya. Pero la cosa va más allá: la protección de los ciudadanos del Brasil radicados en Paraguay constituye prioridad para el Estado brasileño. Trascendió incluso que manejan dicha situación como de peligro inminente y la consideran como causa de una hipótesis de conflicto armado con Paraguay, que prevé inclusive la ocupación de Asunción.

La reacción antibrasileña se expandió también entre sectores campesinos organizados, que anunciaron la posibilidad de expulsar a los extranjeros que tienen grandes inversiones en tierras en Paraguay. Los dirigentes de algunas de esas organizaciones dieron un plazo al presidente Nicanor Duarte Frutos para que intervenga en la compra masiva de tierras por parte de extranjeros.

Los trabajadores brasileños de Ciudad del Este han sido objeto también de fuertes críticas hacia el gobierno, que decidió apretar los controles. En efecto, se estima que unos 300 extranjeros han abandonado sus puestos de trabajos ante los controles que comenzó a realizar la DGM. Durante los primeros días de recorrido, los funcionarios públicos encontraron trabajando en comercios locales a un brasileño que portaba radicación permanente falsificada, cinco que tenían contraseña de iniciados los trámites en Migraciones y dos que presentaron tarjeta de entrada al país válida por 30 días. El “clima” prevaleciente sobre este problema se resume en la siguiente afirmación: “los brasileños no son inmigrantes, sino invasores”. Esta fue la conclusión a la que llegaron sindicalistas en un seminario-taller en la

Gobernación del Alto Paraná, organizado por la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los conflictos con la Argentina, si bien menos virulentos, no dejaron de ser preocupantes. A comienzos de año ese país endureció los controles exigiendo la suma 500 dólares como prueba de solvencia económica, a los paraguayos que quieran ingresar al país vecino. Ninguna autoridad de nuestro país pudo explicar por qué Argentina adoptó dicha medida. La Cancillería solicitó informe al respecto. Inmediatamente después las autoridades migratorias de ese país suspendieron la medida, que aparentemente fue adoptada para forzar al gobierno paraguayo a elaborar conjuntamente un programa de control integrado.

En febrero el gobierno argentino dio un plazo de 6 a 12 meses a los paraguayos ilegales residentes en ese país para que legalicen sus documentos. Según esa fuente, son alrededor de 500.000 personas. Esta declaración fue matizada con el anuncio casi simultáneo del director general de Política Latinoamericana de la Cancillería argentina, Roberto García, quien manifestó que su país no expulsará a paraguayos. Los beneficios también alcanzan a los migrantes de Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay.

Según fuentes periodísticas, en los primeros meses del año aumentó el desplazamiento de paraguayos hacia la Argentina en busca de mejores condiciones de vida. Además, a partir del entredicho mencionado, disminuyeron los controles de residencia, aunque los migrantes tropiezan con algunas dificultades. El gobierno argentino (a pesar de los datos censales de su propio país) calcula que en Argentina viven cerca de 1.000.000 paraguayos, y solo el 50% estaría en forma legal.

El otro foco de conflicto con ese país fue el paso Encarnación-Posadas. A finales del año pasado la DGM inició un estricto control de extranjeros que residen en forma ilegal en Encarnación. Habría alrededor de 9.000 personas indocumentadas en la zona. La inspección seguirá por tiempo indefinido, anunciaron. Esta acción se vincula a la existencia de un presunto complot alentado por la Cámara de Comercio de la ciudad de Posadas, Argentina, contra los comerciantes de Encarnación, que estaría generando graves problemas a miles de compatriotas que cruzan para las fiestas de fin de año con sus familiares. El hecho fue denunciado por la jefa regional de la Dirección de Migraciones, Marta Velozo<sup>6</sup>, en nota dirigida al director general del organismo, Carlos Machuca Vidal.

<sup>6</sup> Esta funcionaria fue removida de su cargo en julio e imputada por estafa ante la fiscalía en el mes de octubre.

Un anuncio que calmó parcialmente los ánimos fue el de que —mediante un convenio entre la DGM y las universidades de la región— los alumnos y alumnas argentinos que cursan estudios superiores en Encarnación serán exonerados de ciertos documentos que se requieren para tramitar la residencia temporal. Sin embargo, a los pocos días el Tribunal de Apelaciones declaró nula la sentencia judicial N° 73/04 del 2 de junio, dictada por el juez Penal de Garantías Juan Bogarín, por la que se concedía un amparo a estudiantes argentinos contra la DGM. Encontraron defectos de forma en la resolución judicial, por lo que todo el trámite deberá ser reiniciado ante el Juzgado de Primera Instancia.

La actitud del gobierno argentino varió en los últimos meses del año, debido quizá a que dicho país firmó —en agosto— la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990.

## RECOMENDACIONES PARA EL GOBIERNO

- La promulgación de una Política Nacional de Migraciones ayudará sensiblemente, en caso que se le dote de los recursos (políticos y económicos) para poder ser cumplida, a encarar con seriedad el tema migratorio en el país.
- De la misma manera, la reglamentación de la actual Ley N° 978 de Migraciones es un instrumento necesario para la agilización de la normativa migratoria en el país.
- Otros dos instrumentos, el de la redefinición de las competencias institucionales en materia de gestión migratoria y modernización institucional de la DGM, son claves para el ordenamiento normativo y administrativo de las migraciones en el país.
- Los controles sobre la corrupción y los abusos de autoridad cometidos contra los migrantes han aumentado desde la toma de posesión de cargo del nuevo director de la DGM, lo cual es auspicioso. Sin embargo, a pocos meses de gestión es insuficiente aún lo que se ha hecho, por lo que se recomienda continuar con esa política de saneamiento interno.
- El conflicto con los agricultores brasileños, que cultivan soja transgénica, deberá ser abordado con criterio nacionalista pero flexible, dado los estragos que la ampliación de la superficie cultivada con ese rubro está causando entre los campesinos paraguayos, forzándolos a un importante movimiento de expulsión.
- Debe insistirse, como ya se hizo en el informe del año pasado, en la concesión del voto a paraguayos residentes en el exterior como forma de reconocimiento de su ciudadanía.



# **Derechos humanos: utopía para las personas con discapacidad en Paraguay**

*Julio Fretes, Claudia Pacheco, Adriana Zacur y Marta Cotas  
Coordinadora Nacional de ONGs por la Promoción Social  
de las Personas con Discapacidad (Conaprodis)*

*Las crisis sociales, económicas y políticas, cuando son prolongadas, como en el caso de Paraguay, tienden a postergar la solución de los problemas relacionados con los grupos más vulnerables y excluidos de la sociedad, como por ejemplo las personas con discapacidad. Además contribuyen a invisibilizar la falta de acción coordinada de estos sectores y la carencia total y absoluta de políticas públicas orientadoras, así como el insuficiente y poco conocido marco legal vigente. De esta forma se produce la constante y permanente violación de los derechos humanos de las personas con discapacidad, con un efecto en cadena sobre éstas, sus familias y la comunidad, traduciéndose en una calidad de vida cada vez más deteriorada y que se encuentra ajena de la agenda pública del gobierno. En ese sentido, ni siquiera la declaración internacional del Año Iberoamericano de la Discapacidad ha servido para reflexionar tanto en lo público como en lo privado sobre los graves y crónicos problemas que aquejan a este sector.*

## **ESTADO ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN**

Aunque Paraguay ha trabajado en aspectos legislativos y ha creado instituciones, el país aún no ha logrado los cambios necesarios que aseguren igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Se observa la repetición de la misma situación de los años anteriores, con muy poca evolución.

La Convención Interamericana para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, ratificada en el año 2001 por Ley N° 1.925, sigue sin aplicación efectiva por parte del Estado y tampoco se advierte ningún reclamo por parte de los sectores interesados.

Un proyecto de ley para la reserva de puestos de trabajo a favor de las personas con discapacidad, en el sector público, presentado ante la Cámara de Senadores, finalmente fue promulgado el 14 de octu-

bre del año 2004, convirtiéndose en Ley N° 2.479, que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en la función pública, fijando en 2% la reserva de puestos de trabajo para éstas.

Queda abierta así la posibilidad de que, mediante el trabajo concertado y coordinado entre el sector público y las personas con discapacidades y sus organizaciones, lleven a cabo la implementación de este importante avance y evitar que se convierta en una ley más meramente declarativa y sin aplicación práctica.

Existe actualmente un proyecto de ley llamado “de antidiscriminación”, presentado por el senador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario, ante la Cámara Alta, cuyo contenido contempla en uno de sus capítulos las situaciones de discriminación contra las personas con discapacidad, y plantea la posibilidad de sancionar punitivamente a los responsables de dichas acciones. Hasta ahora todavía no se ha iniciado el estudio y tratamiento de dicho proyecto. En setiembre se iniciaron foros de consulta en cinco ciudades entre personas y organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, con el objetivo de promover un amplio debate sobre las diferentes formas de discriminación y las posibles soluciones sociales ante estos hechos, entre los que se contemplan discriminaciones por discapacidad.

Si bien el país no cuenta con una legislación sistemática y amplia sobre la discapacidad, existen varias leyes y códigos que contemplan este tema en forma dispersa, siendo uno de los mayores problemas la falta de difusión de estas normativas, lo cual conlleva a la inaplicabilidad e incumplimiento por el no ejercicio de esos derechos.

### ***Sector público***

Ninguna de las instancias públicas, llámese Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, y ni siquiera el Ministerio Público ni la Defensoría del Pueblo, cuenta con comisiones, oficinas, despachos o funcionarios encargados de atender los asuntos relacionados con los derechos de las personas con discapacidad.

Siguiendo el orden de descentralización de la administración pública previsto en la Constitución Nacional, Estado, gobernación y municipios, encontramos que solamente en la Municipalidad de Asunción existe el Departamento de Capacidades Diferentes, dependiente del de Asuntos Sociales, de competencias básicas ante el colectivo de personas con discapacidad, y que ha apoyado emprendimientos de sectores privados en instancias de derechos. Este departamento actualmente se encuentra muy debilitado por falta de una política social actualizada y sistemática de las actuales autoridades municipales.

Esta situación es el reflejo de lo que ocurre a nivel de todo el país, donde, a falta de políticas públicas a nivel del Estado, las gestiones e iniciativas dependen de las personas y no de las instituciones, lo que se traduce, finalmente, en discontinuidad y dispersión de las acciones, así como escasa o ninguna incidencia.

La respuesta del sector público a los problemas relativos a este colectivo son contradictorios, a través de experiencias aisladas que no reflejan un enfoque de derechos humanos. Siguen siendo de naturaleza puramente asistencialistas, traducidas mediante asignaciones en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, sin responder a políticas y planes definidos.

La falta de inclusión de la discapacidad en la agenda del gobierno tiene como consecuencia la carencia de políticas públicas orientadas a responder con eficacia y eficiencia a los problemas del sector.

A pesar de que el año 2004 fue declarado como Año Iberoamericano de la Discapacidad por los jefes de Estado, según acuerdo firmado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), en noviembre de 2003, la repercusión e iniciativas a nivel nacional, tanto desde el sector público y de la sociedad civil, han sido escasos y de poca o ninguna incidencia.

### ***Acciones desde las organizaciones de la Sociedad Civil***

Existieron varios esfuerzos de la Conaprodís durante el primer semestre del año, a través de contactos directos y cartas dirigidas al sector público competente en el área, tratando de instar al gobierno para que declare, en el mes de mayo, tal como se había acordado en Santa Cruz, Año Iberoamericano de la Discapacidad, sin lograr una respuesta efectiva.

La sociedad no logra dar seguimiento a sus acciones y esto se refleja claramente en los grupos de personas con discapacidad, así como de las organizaciones que apoyan los derechos de las personas con discapacidad, y por el desgaste que sufren en sus acciones no logran una incidencia importante y sistemática.

Recién en el mes de agosto se dio a conocer un decreto del Poder Ejecutivo en virtud del cual se asigna al Ministerio de Salud, a través de la Dirección de Bienestar Social, la elaboración y ejecución de una serie de eventos relacionados con el Año Iberoamericano de la Discapacidad. Dichos eventos comprenden conferencias, reuniones, seminarios y talleres de capacitación y concientización en temas relacionados con la discapacidad, como son: clasificación internacional de las funcionalidades aprobadas por la Organización Mundial de

la Salud (OMS) o conferencias sobre accesibilidad en los medios de transporte y accesibilidad de la información y la comunicación. De cualquier modo, estas acciones son dispersas y no responden a ningún plan que efectivamente dé respuesta a este colectivo.

Se observa que las definiciones de discapacidades en Paraguay todavía siguen un enfoque centrado en el individuo, sin contemplar las barreras ambientales y culturales que determinan un impacto en lo individual. Esto determina y genera acciones claramente asistencialistas, en detrimento de los derechos humanos elementales.

Cabe destacar que dentro de las ordenanzas municipales se contempla que las edificaciones no tengan barreras arquitectónicas. Sin embargo, no hay seguimiento, supervisión ni control eficaz al respecto, de modo que esta situación persiste. Tampoco hay una política establecida de eliminación progresiva o alternativa de las barreras en edificaciones antiguas, inclusive de edificios públicos u otras instancias dependientes del Estado a las que personas con discapacidad física no tienen acceso, y por ende se convierten en dependientes para tramitaciones u otros.

Desde la Dirección de Bienestar Social, con patrocinio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), continúa el proceso de consolidación y expansión de la estrategia de rehabilitación con base comunitaria, iniciada en el año 2002.

Esta misma dirección se encuentra impulsando, con asistencia de la Red Intergubernamental de Cooperación Técnica (Ricotec), la conformación de un Consejo Nacional de la Discapacidad, con escasa respuesta por parte del sector interesado.

En el Censo Nacional de Población y Viviendas de 2002 se incluyeron algunos indicadores que identifican el número de personas con discapacidad, aunque hubo cuestionamientos metodológicos que restan credibilidad y confiabilidad a los resultados.

### *Participación cívica*

Desde el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) se han realizado acciones específicas tendientes a estimular la participación de las personas con discapacidad en los procesos electorales. Sin embargo, los esfuerzos son aislados y no responden a soluciones sistémicas ni estructurales. Las principales barreras siguen siendo sociales y de acceso físico. Tampoco existe información en braille o mediante lenguaje de señas, tanto para los boletines de votos como para las propuestas electorales, lo que sigue generando situaciones de exclusión.

Para que el ciudadano pueda ejercer sus derechos, primero es necesario que esté informado al respecto. En ese sentido ni la Constitución Nacional ni las leyes están editadas en formatos accesibles: braille, audio o digitales.

## ***Trabajo***

No obstante la igualdad de contratación prevista tanto en la Constitución Nacional y el Código del Trabajo, en este terreno las personas con discapacidad se encuentran totalmente excluidas. La carencia de una política, y por ende del marco legal adecuado que proteja, estimule y desarrolle el trabajo de la personas con discapacidad, las deja fuera del mercado laboral. Las principales barreras son la falta de formación y capacitación de la personas con discapacidad, la falta de adecuación y adaptación de los puestos de trabajo, la inaccesibilidad de los medios de transporte y la falta de régimen legal reglamentario.

De acuerdo a la disposición del artículo 78, inciso c y el artículo 79 del Código del Trabajo vigente, la discapacidad física o mental sobreviniente del trabajador es causal de terminación del contrato de trabajo, sin responsabilidad alguna del empleador, con lo cual el trabajador discapacitado y su familia quedan automáticamente marginados en una situación de mayor necesidad.

Existen algunas organizaciones que realizan acciones para ubicar a sus miembros en puestos públicos y privados. Sin embargo, estas acciones son aisladas e insuficientes, por lo que el índice de participación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo es prácticamente inexistente.

## ***Educación***

La Ley General de Educación plantea el desafío de la educación para todos, ratificado tanto por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) como por otros organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, no existen acciones generales eficaces que aborden la educación de niños, niñas y jóvenes con todo tipo de discapacidad. A pesar de que en el discurso público se menciona la educación inclusiva, la realidad nos demuestra que muchos niños y niñas con discapacidad quedan excluidos del sistema educacional, donde las principales barreras son de accesibilidad física, de transporte y de materiales adaptados.

En materia de educación, las acciones principales del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) para poder cumplir con las leyes nacionales y acuerdos internacionales refrendados por el país han sido el

análisis de la propuesta curricular de los diferentes niveles y modalidades de educación especial, proponiendo ajustes tendientes a favorecer el acceso y la permanencia de los educandos conforme a sus diferencias individuales. Para poder asegurar esa permanencia existe la propuesta de un plan de capacitación del personal técnico y administrativo de la Dirección de Educación Especial del MEC, y otra de formación continua con cursos de especialización a los agentes educativos de la educación especial, además de la incorporación de las necesidades educativas especiales en el currículo de formación docente inicial. Se nota un esfuerzo de este sector, pero sus acciones aún no han tenido el impacto esperado. Del 10% de los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, sólo el 2% recibe algún tipo de educación, y no siempre acorde a sus necesidades.

La atención educativa de las personas con necesidades especiales no solo constituye un reto para el sistema educativo, sino que es un indicador de su capacidad y eficiencia.

Dentro de las acciones para iniciar el proceso de educación inclusiva se han realizado algunos esfuerzos para contar con cursos a distancia dirigidos a docentes en servicio de las áreas de educación inicial, educación escolar básica, nivel medio, educación especial, educación de jóvenes y adultos, licenciados en Ciencias de la Educación, psicólogos y profesionales afines del ámbito público.

En años anteriores, y por un corto período de tiempo, la Dirección de Educación Especial utilizó la figura de maestros integradores (nominados de esta forma porque en este tiempo histórico el proceso era denominado de integración al sistema regular), con buenas y alentadoras experiencias en un porcentaje significativo de niños, niñas y escuelas regulares, pero esta estrategia se diluyó por falta de recursos humanos suficientes. Lo que no se ha tenido en consideración como política obligada de inclusión es la eliminación de las barreras arquitectónicas presentes en la mayoría de los locales escolares, para los casos de niños y niñas con discapacidad física, así como las adecuaciones técnicas de apoyo al desarrollo de actividades curriculares.

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, por su parte, ha convocado a organizaciones públicas y privadas del área para reuniones de propuestas de políticas públicas. Las acciones están siendo de poco impacto, principalmente por el desgaste de las organizaciones ante este tipo de convocatorias que se superponen y duplican a partir de diferentes instancias y que tienen escaso direccionamiento de gestión.

En síntesis, la falta de políticas públicas y organización interna del Estado que responda con enfoque de derecho subjetivo y no meramente asistencialista a los problemas relacionados con la discapacidad tiene como consecuencia que los elementales derechos de educación, trabajo y salud de este colectivo sufran constantes menoscabos y violaciones. En ese sentido, la falta de datos estadísticos sobre dichas violaciones no significa que no existan, sino que es una muestra más de la invisibilidad del problema y la desinformación y falta de confianza del colectivo hacia el sector público.

### ***Sociedad civil organizada***

Las organizaciones de y para personas con discapacidad son las que ofrecen una mayor variedad de bienes y servicios para el sector, aunque la mayoría cuenta con asistencia económica del Estado. Pocas son las entidades con capacidad de auto sustento y auto gestión capaces de realizar sus actividades fuera del modelo asistencialista. Como consecuencia, cada organización, como es de esperar, actúa en función de las necesidades más acuciantes de su colectivo, dispersándose los recursos económicos en actividades desconectadas y muchas veces repetitivas, cuyo verdadero impacto en el sector se desconoce por la falta de una política e instancia orientadora de esos recursos.

Hasta ahora no se ha podido cohesionar, unificar, planificar las metas, objetivos y actuaciones de estas organizaciones con miras a obtener una mayor incidencia ante el sector público, una mejor eficiencia en sus gestiones y, en consecuencia, una mejor calidad de vida para el colectivo.

## **RECOMENDACIONES**

- Incluir la discapacidad en la agenda pública y determinar específicamente el área de competencia dentro de la estructura del Estado y del gobierno.
- Crear la Comisión Nacional de la Discapacidad, con participación del sector público y privado, asegurando la colaboración de las personas con discapacidad, a fin de constituirse en el foro que impulse y monitoree la elaboración y aplicación de las políticas, planes, recursos y legislación relativos a la discapacidad.
- Elaborar el Plan Nacional de la Discapacidad, conjuntamente entre el sector público y privado, basado en un modelo de derechos humanos de las personas con discapacidad, sin perjuicio de seguir aplicando el sistema asistencialista como paliativo de las emergencias.



- Fortalecer las organizaciones de y para personas con discapacidad, orientando la gestión de éstas hacia planes y objetivos consensuados y buscando la paulatina autogestión de las entidades.
- Convocar, involucrar e integrar a las personas con discapacidad y sus organizaciones en la elaboración y ejecución de las políticas y planes nacionales e institucionales.
- Adecuar la legislación e instituciones existentes a fin de responder desde el sector público con mayor eficiencia y eficacia.